Environnement et Changement climatique Canada
Environment and Climate Change Canada

Évaluation du Programme d'évaluation environnementale

Mars 2018

Canada

Nº de cat. : En4-339/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-27291-7

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
7e étage, édifice Fontaine
200, boulevard Sacré-Cœur
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Téléphone : 819-997-2800
Ligne sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : ec.enviroinfo.ec@canada.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2018

Also available in English

Remerciements

L'équipe du projet d'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué au présent projet. Nous aimerions en particulier souligner la contribution des membres du Comité d'évaluation ainsi que celle des personnes interrogées qui ont fait part de réflexions et de commentaires qui se sont avérés cruciaux pour la présente évaluation.

Elle a été effectuée en conformité avec la Politique sur les résultats 2016 du Conseil du Trésor. L'évaluation a été annoncée dans le Plan d'évaluation et de vérification axé sur les risques de 2015.

Le présent rapport a été approuvé par les administrateurs généraux d'Environnement et Changement climatique Canada le 28 mars 2018. Il est possible de le consulter sur le site Web d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) dans les deux langues officielles.

Le présent rapport a été préparé par la Division de l'évaluation, Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

Sommaire i

1. Contexte 1

2. Constatations : pertinence 6

2.1 Besoin continu du programme 6

2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral 7

2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral 8

3. Constatations : résultats escomptés 9

3.1 Utilisation de l'expertise scientifique d'ECCC dans la prise de décision 9

3.2 Traitement des effets environnementaux et des mesures d'atténuation pertinentes au mandat d'ECCC dans les documents finaux de l'ÉE 13

3.3 Contribution du Programme d'ÉE aux politiques et aux cadres d'évaluation environnementale plus généraux 16

3.4 Prise en compte des effets environnementaux négatifs dans le processus d'approbation et de suivi de l'évaluation environnementale 17

3.5 Efficacité accrue des processus d'ÉE 19

3.6 Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale 22

4. Constatations : conception et prestation 24

4.1 Conception et prestation 24

4.2 Gouvernance et établissement des priorités 25

4.3 Données et mesure du rendement 27

4.4 Ressources et capacité du programme 28

5. Conclusions, recommandations et réponse de la direction 30

5.1 Conclusions 30

5.2 Recommandations et réponse de la direction 31

Annexe A : description du programme 34

Annexe B : résultats escomptés du programme 43

Annexe C : stratégie d'évaluation 44

Annexe D : résumé des notes 50

Annexe E : références 52

Liste des tableaux

Tableau 1 : incorporation des recommandations d'ECCC dans le rapport final d'ÉE (résultats de l'examen de dossiers)

Tableau 2 : phases de l'évaluation environnementale fédérale

Tableau 3 : dépenses financières pour le volet 1.3.2 de l'architecture d'alignement des programmes : Évaluation des écosystèmes et de l'environnement

Tableau 4 : répartition des entrevues par catégorie d'informateurs clés

Tableau 5 : légende de l'échelle utilisée pour commenter les réponses à l'entrevue.

Liste des acronymes et des abréviations

ACEE	Agence canadienne d'évaluation environnementale
AF	Autorité fédérale
AR	Autorité responsable
BDGR	Bureaux des directeurs généraux régionaux
CCSN	Commission canadienne de sûreté nucléaire
DAPE	Direction des activités de protection de l'environnement
DGIE	Direction générale de l'intendance environnementale
DGPE	Direction générale de la protection de l'environnement
DGPS	Direction générale des politiques stratégiques
DGSMF	Direction générale des services ministériels et des finances
DGST	Direction générale des sciences et de la technologie
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ÉE	Évaluation environnementale
IBGGP	Initiative du Bureau de gestion des grands projets
LCEE	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
LCOM	Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs
LEP	Loi sur les espèces en péril
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MPO	Ministère des Pêches et Océans Canada
ONE	Office national de l'énergie
PE	Protocole d'entente
PM (ou RPP)	Plan ministériel (anciennement le Rapport sur les plans et les priorités)
Programme d'ÉE	Programme d'évaluation environnementale
RNCan	Ressources naturelles Canada
RRM (ou RMR)	Rapport sur les résultats ministériels (anciennement le Rapport ministériel sur le rendement)
SCF	Service canadien de la faune
SMC	Service météorologique du Canada

Sommaire

La Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a réalisé une évaluation des activités du Ministère liées au Programme d'évaluation environnementale (Programme d'ÉE), pour la période allant de l'exercice 2012 à 2013 à l'exercice 2016 à 2017.

Le gouvernement fédéral a cerné un besoin continu de processus de réglementation et d'un régime de réglementation qui appuie le développement responsable et durable des ressources. Les évaluations environnementales sont un élément important de ce régime de réglementation. Une évaluation environnementale (ÉE) est un outil de planification et de prise de décision conçu pour assurer que des effets environnementaux négatifs sont évités ou minimisés avant qu'ils ne se produisent.

Le Programme d'ÉE d'ECCC vise à appuyer la prise de décisions et la mise au point de politiques fondées sur des données probantes en fournissant une expertise scientifique et technique aux processus d'ÉE. S'appuyant sur les contributions des experts d'ECCC, le Programme d'ÉE fournit des conseils aux autorités responsables des évaluations environnementales sur la caractérisation des effets environnementaux résultant d'un projet et sur l'efficacité des mesures d'atténuation pour ces effets. Ces conseils touchent les domaines relevant du mandat d'ECCC, comme les oiseaux migrateurs et leurs habitats, la préservation des espèces en péril et la gestion des substances toxiques.

L'évaluation met l'accent sur les activités du Programme d'ÉE à l'appui des processus d'ÉE fédéraux, nordiques et provinciaux. Les activités suivantes ont donc été exclues de la portée de l'évaluation :

- Participation d'ECCC à l'Initiative du Bureau de gestion des grands projets (IBGGP);
- Participation d'ECCC au Programme de surveillance des sables bitumineux;
- Dépenses de S et C liées aux activités d'évaluation des écosystèmes;
- Les activités scientifiques liées à l'évaluation des écosystèmes, y compris la toxicologie de la faune, qui sont également entreprises dans le cadre du sous-programme Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes (sous-programme 1.3.2 du programme d'ÉE).

Il s'agit de la première évaluation qui met particulièrement l'accent sur le rôle d'ECCC à l'appui du processus d'ÉE. Les méthodes de collecte de données utilisées pour l'évaluation comprenaient un examen des documents, des entrevues avec des informateurs clés, deux études de cas et un examen des dossiers.

Conclusions

Pertinence

La contribution du programme d'ÉE est toujours requise. Il apporte son expertise scientifique et technique aux processus d'ÉE, et ce, afin de s'assurer que les décisions concernant les initiatives de développement sont fondées sur des données probantes et que les effets environnementaux négatifs associés à ces activités sont évités ou réduits au minimum. Le programme d'ÉE est cohérent avec les priorités fédérales actuelles et satisfait à l'exigence législative selon laquelle le Ministère doit fournir son expertise en matière d'évaluation environnementale. La plupart des intervenants ont convenu que le rôle d'ECCC dans les processus d'ÉE est unique, approprié et nécessaire. Les intervenants estimaient qu'en l'absence du Programme d'ÉE, il y aurait des lacunes dans la satisfaction des besoins environnementaux.

Rendement – efficacité

Dans l'ensemble, les données indiquent que le Programme d'ÉE progresse vers l'atteinte des résultats escomptés.

Les conseils d'experts des directions générales d'ECCC se reflètent généralement bien dans les conseils consolidés présentés par le programme aux autorités qui mènent les ÉE. Dans la plupart des cas, l'information et les connaissances des experts d'ECCC sont prises en compte dans les recommandations des décideurs, les conclusions et les documents finaux de l'ÉE. En plus de fournir des renseignements et des conseils d'experts pour éclairer les ÉE de projets particuliers, durant la période d'évaluation, ECCC a contribué à la mise au point de politiques et de cadres d'évaluation environnementale plus vastes du gouvernement du Canada.

On s'entend généralement pour dire que les documents finaux de l'évaluation environnementale caractérisent adéquatement les effets environnementaux pertinents au mandat d'ECCC, y compris sur des questions comme la qualité des eaux de surface, les oiseaux migrateurs et les espèces terrestres en péril.

Les données permettant d'évaluer les objectifs à long terme sont limitées; cependant, il existe des preuves d'une réduction des effets environnementaux associés aux activités du Programme d'ÉE au cours de la période d'évaluation.

Les informateurs clés ont identifié des complexités et une certaine incertitude quant à la portée et à la nature du rôle des experts d'ECCC dans la prestation de conseils en matière d'atténuation. Bien qu'il s'agisse d'une question importante, la question et la capacité de s'y attaquer dépassent la portée du programme.

Le Programme d'ÉE a mis en œuvre des mesures visant à améliorer les pratiques de consultation auprès des peuples autochtones. Malgré cela, l'intégration de façon uniforme des points de vue ou des préoccupations des Autochtones dans les conseils consolidés présentés par le Programme d'ÉE a été signalée comme un domaine à améliorer de façon continue. L'engagement et la participation des peuples autochtones sont une considération clé dans les nouveaux changements proposés au

régime d'évaluation environnementale. Une fois que l'approche sera plus claire, le Programme d'ÉE devra revoir son travail dans ce domaine.

Le Programme d'ÉE a joué un rôle actif dans les activités de suivi de projets particuliers, mais le Programme d'ÉE gagnerait à recevoir des autorités responsables des ÉE une plus grande clarté quant à son rôle et à ses responsabilités dans les activités de suivi après la fin de l'ÉE.

Le processus d'approbation du Programme d'ÉE a pour fonction importante de veiller à ce que les avis scientifiques provenant de diverses sources au sein d'ECCC soient uniformes, de grande qualité, ciblés et pertinents. Toutefois, selon la perception relativement répandue parmi les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation, le processus d'approbation interne était « lourd » et a eu une incidence négative sur les délais dont disposent les experts pour faire leur travail et effectuer l'assurance de la qualité. De plus, le besoin de communiquer plus clairement les niveaux d'approbation nécessaires et le rôle des directeurs régionaux a été identifié.

L'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) en 2012 a entraîné l'application des ÉE à des projets plus vastes et plus complexes, à de nouveaux délais prévus par la loi et à de nouvelles conditions exécutoires. De plus, le personnel du Programme d'ÉE est géographiquement dispersé. Il gère aussi de façon concurrente un volume considérable de renseignements et de documents pour un grand nombre de projets. Malgré des mesures visant à mettre au point un système qui appuie la gestion de renseignements, le Programme d'ÉE poursuit ses activités sans un outil général de suivi de projets et d'intégration de données.

Rendement – conception et prestation

Les résultats de l'évaluation indiquent que la conception du Programme d'ÉE est généralement appropriée pour atteindre les résultats escomptés et que le programme a été mis en œuvre comme prévu. L'approche à guichet unique et le modèle de soutien expert à trois niveaux du Programme d'ÉE sont des éléments de la conception du programme qui fonctionnent bien et sont considérés comme des pratiques exemplaires.

Les données probantes indiquent que, dans l'ensemble, la gouvernance du Programme d'ÉE fonctionne comme prévu. Les rôles et les responsabilités des experts qui fournissent des conseils aux ÉE dans le cadre du Programme d'ÉE sont clairs et bien compris. Le partage de l'information et la communication sur une variété de sujets ont été facilités par les divers comités ayant un rôle dans le Programme d'ÉE relatif à la planification, l'établissement des priorités ou la prise de décision.

Le Programme d'ÉE n'a actuellement aucune stratégie officielle de mesure du rendement. L'information sur le rendement fait défaut pour bon nombre des résultats escomptés du programme. Il convient de noter que des travaux sont en cours pour mettre au point une stratégie de mesure du rendement dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor.

Recommandations

Les recommandations suivantes sont adressées au sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement.

1. Développer et mettre en œuvre des pratiques améliorées de suivi de projets et de gestion de l'information.
2. Examiner et déterminer les occasions visant à clarifier et à rationaliser, s'il y a lieu, les approbations internes des conseils reçus d'experts dans le cadre du Programme d'évaluation environnementale.

Le sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement accepte les recommandations et a mis au point un plan d'action de la gestion qui répond adéquatement à chaque recommandation.

1. Contexte

Les projets liés à la construction, à l'exploitation des ressources naturelles et des infrastructures ou à l'agrandissement des installations, au déclassement ou à la cessation d'exploitation sont très importants pour l'économie canadienne. Cependant, ils peuvent avoir des répercussions environnementales et sociales importantes. De telles initiatives peuvent contribuer aux émissions de gaz à effet de serre et au changement climatique mondial, à la pollution marine, au rejet de déchets toxiques, à la perte d'habitat et à l'éradication d'espèces. Ces effets environnementaux, à leur tour, peuvent affecter la santé humaine et l'accès traditionnel aux terres et aux ressources et sont donc étroitement liés aux questions sociales.

Une évaluation environnementale (ÉE) est un outil de planification et de prise de décision, conçu pour assurer que des effets environnementaux négatifs et des effets sociaux importants sont évités ou minimisés avant qu'ils ne se produisent.

En vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012), trois autorités responsables (AR), soit l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) et l'Office national de l'énergie (ONE), gèrent le processus d'ÉE pour les projets désignés en vertu de la loi[1]. Les évaluations environnementales peuvent être réalisées par l'une des trois AR ou par une commission d'examen nommée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique[2]. Les processus d'évaluation environnementale dans les territoires sont gérés par divers organismes de réglementation établis en vertu des lois sur l'évaluation environnementale dans le Nord.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) est une autorité fédérale désignée en vertu de la LCEE 2012. Les autorités fédérales sont tenues de fournir l'expertise et les connaissances spécialisées sur les questions relevant de leur mandat, et ce, à la demande d'une AR, d'une commission d'examen ou d'un autre organisme gouvernemental ou instance responsable de l'ÉE.

Le Programme d'ÉE fournit des conseils et de l'expertise à l'ÉE dans un cadre législatif complexe et évolutif. Selon le moment où un projet a été lancé, certaines évaluations environnementales peuvent fonctionner selon les règles prévues par la législation antérieure, tandis que les nouvelles évaluations environnementales suivent les procédures de la LCEE 2012. Les modifications proposées au régime actuel d'évaluation environnementale ont été déposées au Parlement le 8 février 2018, à la suite d'un examen exhaustif des processus environnementaux et réglementaires fédéraux, y compris un examen des processus d'évaluation environnementale fédéraux. Jusqu'à ce que les changements proposés soient adoptés par le Parlement, les lois existantes et les principes provisoires pour l'examen des projets continueront de s'appliquer.

ECCC participe aux processus d'ÉE (fédéral, provinciaux, territoriaux et du Nord) par l'entremise d'activités entreprises dans le cadre de son Programme d'évaluation environnementale

[1] Le gouvernement fédéral peut avoir la responsabilité exclusive des évaluations environnementales ou peut les mener en collaboration avec d'autres instances (au moyen d'ententes de substitution provinciales).

[2] Pour les ÉE menées par une commission d'examen, les membres de la commission sont nommés par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique et appuyés par l'ACÉE.

(Programme d'ÉE). Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme d'ÉE d'ECCC.

Programme d'évaluation environnementale d'ECCC

Le programme d'ÉE d'ECCC vise à appuyer la prise de décisions et la mise au point de politiques fondées sur des données probantes en fournissant une expertise scientifique et technique. Grâce aux contributions des experts d'ECCC, le Programme d'ÉE est en mesure de fournir aux AR des conseils sur une vaste gamme de questions environnementales relevant du mandat d'ECCC, comme les répercussions du changement climatique, la gestion des substances toxiques, la prévention de la pollution et la préservation des oiseaux migrateurs et des espèces en péril (pour une liste complète des sujets, consulter l'annexe A). Le Programme d'ÉE représente également le Ministère dans les consultations dirigées par l'AR auprès des communautés autochtones et a pour mandat de fournir des conseils sur les effets environnementaux potentiels qui peuvent avoir une incidence sur l'utilisation traditionnelle des terres et des ressources par les peuples autochtones. De cette façon, le programme est conçu pour répondre aux besoins sociétaux et environnementaux reconnus.

La principale activité du Programme d'ÉE d'ECCC consiste à fournir de l'expertise scientifique, des conseils et des avis aux décideurs pour appuyer l'évaluation environnementale de projets désignés en vertu de la LCEE 2012[3] et d'autres lois fédérales sur l'ÉE dans le Nord, y compris :

- Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon;
- Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie;
- Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut;
- Convention définitive des Inuvialuit (disponible en anglais seulement).

Le Programme d'ÉE apporte également une expertise scientifique aux évaluations environnementales provinciales et territoriales.

En plus de son travail sur les évaluations environnementales, les activités du Programme d'ÉE comprennent :

- effectuer des examens environnementaux des projets sur les terres fédérales et des projets se déroulant à l'extérieur du Canada, conformément aux articles 67 à 72 de la LCEE 2012;
- apporter une expertise scientifique à d'autres ministères fédéraux dans leurs efforts pour s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de l'article 67.

Le Programme d'ÉE est administré par la Direction des activités de protection de l'environnement (DAPE) au sein de la Direction générale de la protection de l'environnement d'ECCC. La DAPE est chargée d'assurer l'uniformité des approches ministérielles et des politiques et procédures nationales du Programme d'ÉE. Les groupes régionaux de la DAPE sont responsables de l'exécution

[3] En plus de la Convention définitive des Inuvialuit, la LCÉE 2012 s'applique également aux terres fédérales au sud du 60e parallèle et à certaines régions des Territoires du Nord-Ouest.

du programme et travaillent avec des experts et des spécialistes du Ministère pour coordonner la prestation de conseils.

Le Programme d'ÉE utilise un modèle de soutien expert à trois niveaux, qui fonctionne comme suit :

- Les **coordonnateurs de l'ÉE de niveau 1** sont des chefs d'équipe scientifique situés à la DAPE. Ils sont chargés de comprendre le contexte du projet, d'évaluer les conseils nécessaires et de coordonner la prestation des services scientifiques d'ECCC à partir du soutien d'experts et d'autres experts scientifiques du Ministère. Leur rôle est d'encadrer les enjeux et d'identifier les experts appropriés pour participer à l'ÉE. Ils assurent également la liaison avec les intervenants internes, comme les experts d'autres ministères et la haute direction et les intervenants externes, comme les promoteurs ou d'autres autorités fédérales pour l'examen de l'information liée au processus d'ÉE d'un projet.
- Les **agents de soutien experts en ÉE de niveau 2** fournissent des conseils dans le cadre de leur expertise (par exemple, la qualité de l'eau, la qualité de l'air ou les oiseaux migrateurs). Ces experts se trouvent à la DAPE, ainsi que dans d'autres directions et directions générales au sein d'ECCC. Ces experts peuvent également coordonner la mise à disposition de l'expertise des experts de niveau 3.
- Les **experts de niveau 3** sont des spécialistes qui apportent une contribution pertinente à leur domaine d'expertise. Ces experts ne se consacrent pas à la prestation d'une expertise en matière d'évaluation environnementale. Ce sont des experts ministériels, comme les chercheurs scientifiques, qui maintiennent leur spécialisation grâce au travail quotidien qu'ils font pour le Ministère.
- Les experts de niveau 2 et de niveau 3 peuvent fournir des témoignages d'experts dans leur domaine de compétence lors des audiences de la commission et des réunions des intervenants, et assister aux réunions avec les intervenants organisées par les coordonnateurs de l'ÉE.

Les conseils d'ECCC sont utilisés par les décideurs des différents ordres de gouvernement, des organisations environnementales et non gouvernementales, de l'industrie, du milieu de la recherche et du grand public.

Une description détaillée du programme et de ces informations financières est présentée à l'annexe A.

À propos de l'évaluation

Objectif et portée

L'évaluation a été réalisée afin de répondre aux besoins en matière de renseignements de la haute direction. Une évaluation du Programme d'ÉE n'est pas obligatoire en vertu des exigences de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. Bien que certains éléments des activités d'ECCC liées aux ÉE aient déjà été évaluées dans le cadre d'une évaluation de l'Initiative du Bureau de gestion des grands projets dirigée par Ressources naturelles Canada (RNCan), il s'agit de la première évaluation qui met particulièrement l'accent sur le rôle d'ECCC à l'appui du processus

d'ÉE. Il traite de la pertinence et du rendement des activités du programme d'ECCC au cours de la période de cinq ans allant de l'exercice 2012 à 2013 à l'exercice 2016 à 2017.

Les activités suivantes ont été exclues de la portée de l'évaluation :

- Participation d'ECCC à l'Initiative du Bureau de gestion des grands projets (IBGGP);
- Participation d'ECCC au Programme de surveillance des sables bitumineux[4];
- Dépenses de S et C liées aux activités d'évaluation des écosystèmes;
- Les activités scientifiques liées à l'évaluation des écosystèmes, y compris la toxicologie de la faune, qui sont entreprises dans le cadre du sous-programme Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes, mais qui ne font pas directement partie du Programme d'ÉE[5].

Méthodologie

Les détails sur ces méthodologies et la portée de l'évaluation se trouvent à l'annexe D.

Les limites rencontrées au cours de l'évaluation et les stratégies mises en place pour en atténuer les répercussions sont les suivantes :

Limites	Stratégies d'atténuation
Aucune évaluation environnementale de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) ou des régimes du Nord n'a été entreprise et achevée dans les délais prévus dans le cadre de l'évaluation. Par conséquent, l'examen des dossiers ne comprenait pas d'information sur les activités du Programme d'ÉE liées aux processus d'ÉE en vertu de ces autorisations.	Les entrevues avec les informateurs clés comprenaient des représentants de toutes les autorités responsables en vertu de la LCEE 2012, ainsi que divers comités d'examen du Nord. Par conséquent, dans la mesure du possible, les entrevues avec les informateurs clés ont été utilisées pour combler les lacunes dans l'information sur le rôle du Programme d'ÉE dans les processus d'ÉE pour lesquels la documentation et les données étaient limitées. Étant donné que l'évaluation porte sur les activités du Programme d'ÉE sur une période de cinq ans, il convient de mettre un peu moins l'accent sur les processus d'évaluation environnementale de la CCSN et du Nord, étant donné que le rôle du Programme d'ÉE dans ces processus de 2012-2013 à 2016-2017 a été limité.
La taille de l'échantillon pour les entrevues avec les informateurs clés était relativement petite pour certains groupes	Les entrevues avec les informateurs clés ne sont pas censées être représentatives des points de vue de groupes entiers d'intervenants, en particulier lorsque les échantillons sont de petite taille. Une échelle et une légende (voir l'annexe C) ont été utilisées pour

[4] Les activités liées à la surveillance des sables bitumineux ont reçu une attention limitée dans l'évaluation, puisqu'elles ont été récemment examinées par la commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD), le groupe d'experts sur l'Évaluation de l'intégrité scientifique de la surveillance conjointe Canada-Alberta et dans le cadre de l'évaluation par ECCC du Programme sur la qualité de l'eau et la santé des écosystèmes aquatiques.

[5] Dans l'architecture d'alignement des programmes 2017-2018 d'ECCC, le Programme d'ÉE fait partie d'un programme plus vaste appelé Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes (sous-programme 1.3.2). Avec la transition du Ministère vers son nouveau cadre de résultats ministériels pendant l'exercice 2018 à 2019, le Programme d'ÉE sera un programme distinct.

d'intervenants (en particulier, les promoteurs, les partenaires provinciaux et les représentants des diverses autorités participant aux processus d'examen dans le Nord).

faciliter la présentation de rapports clairs sur les entrevues avec les informateurs clés et pour déterminer la proportion d'entrevues dans lesquelles des points de vue particuliers ont été exprimés.

En général, les constatations n'ont pas été élaborées seulement à l'aide d'entrevues avec les informateurs clés; les résultats des entrevues ont plutôt été triangulés avec ceux d'autres sources de données et utilisés pour appuyer les constatations tirées d'autres sources de données.

Les trois prochaines sections présentent les principales constatations issues de cet exercice. Une note est attribuée à chaque aspect principal évalué, en fonction d'un jugement des constatations de l'évaluation. Un résumé des notations accordées aux questions de l'évaluation est présenté à l'annexe C.

Énoncé	Définition
Attentes satisfaites	Les résultats visés ou les buts ont été atteints.
Autres travaux requis	De grands progrès ont été faits pour atteindre les résultats visés et les buts, mais une attention est encore nécessaire.
Attention prioritaire requise	Des progrès insuffisants ont été réalisés pour atteindre les résultats escomptés, et la priorité doit être accordée à cette question.
Évaluation impossible	On ne disposait pas de suffisamment de preuves pour attribuer une note.

2. Constatations : pertinence

La présente section résume les constatations concernant la pertinence de la participation d'ECCC au Programme d'évaluation environnementale (Programme d'ÉE). Pour ce faire, elle explore le besoin démontrable du programme, son harmonisation avec les priorités du gouvernement et sa cohérence avec les rôles, les responsabilités et la compétence du gouvernement fédéral.

Critères de pertinence	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
2.1. Nécessité de poursuivre le programme	•			
2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral	•			
2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral	•			

2.1 Besoin continu du programme

Constatations : On a toujours besoin de l'expertise scientifique et technique du Programme d'ÉE dans le cadre des processus d'ÉE. Les contributions du Programme d'ÉE permettent de s'assurer que les décisions concernant les activités et les initiatives physiques sont fondées sur des données probantes et que les effets environnementaux et sociaux négatifs associés à ces activités sont évités ou réduits au minimum.

Bien qu'ils soient très importants pour l'économie canadienne, les projets liés à la construction, à l'exploitation des ressources naturelles et des infrastructures ou à l'agrandissement des installations, au déclassement ou à la cessation d'exploitation peuvent avoir des répercussions environnementales et sociales importantes. Ces répercussions peuvent contribuer aux émissions de gaz à effet de serre et au changement climatique mondial, à la pollution marine, au rejet de déchets toxiques, à la perte d'habitat et à l'éradication d'espèces. Ces effets environnementaux, à leur tour, peuvent affecter la santé humaine et l'accès traditionnel aux terres et aux ressources et sont donc étroitement liés aux questions sociales. Étant donné qu'une grande partie des ressources naturelles du Canada se trouvent dans des régions éloignées et dans le nord, les impacts associés à l'exploitation des ressources sont ressentis de façon disproportionnée par les communautés autochtones.

Le gouvernement fédéral a cerné un besoin continu de processus de réglementation et d'un régime de réglementation qui appuie le développement responsable et durable des ressources[6]. Les lois et

[6] La nécessité d'un régime de réglementation à l'appui d'une exploitation responsable et durable des ressources est énoncée dans les rapports budgétaires, les discours du Trône et d'autres documents liés à la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) du Canada.

les ententes qui guident les processus d'évaluation environnementale au Canada reconnaissent que les ÉE constituent un élément important de ce régime de réglementation.

On s'entend généralement pour dire que la participation d'ECCC au processus d'ÉE est appropriée et nécessaire. La plupart des informateurs clés, représentant le personnel du programme, ainsi que les partenaires internes et externes, ont convenu qu'ECCC est le ministère le plus approprié pour entreprendre la majorité des activités actuellement menées dans le cadre du Programme d'ÉE. Quelques informateurs clés (représentants du programme et partenaires externes) ont souligné que l'examen par ECCC des données scientifiques et techniques fournies par les promoteurs confère une crédibilité nécessaire au processus d'ÉE. Presque tous les informateurs clés ont également convenu que sans la participation d'ECCC, il y aurait des lacunes dans la fourniture de connaissances et de renseignements spécialisés ou d'experts pour éclairer les processus d'ÉE. Selon certains, même lorsque des experts à l'extérieur du Programme d'ÉE font des commentaires sur les mêmes types de questions que les experts du Programme d'ÉE, les contributions d'ECCC au Programme d'ÉE tendent à renforcer et à valider les contributions d'autres partenaires.

2.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement fédéral

Constatations : Le Programme d'ÉE est harmonisé avec les priorités fédérales actuelles en matière de protection de l'environnement, de mise en valeur responsable des ressources, de développement durable, de prise de décisions fondées sur la science et de consultation significative avec les peuples autochtones.

Les données probantes indiquent une forte harmonisation entre les objectifs du Programme d'ÉE et les priorités du gouvernement fédéral. Les récents budgets fédéraux et les discours du Trône soulignent l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de la protection de l'environnement et de l'exploitation responsable des ressources, ainsi que des engagements précis à l'appui du processus d'évaluation environnementale. Par exemple :

- Le discours du Trône de 2011 souligne l'appui du gouvernement à des projets d'énergie propre d'importance nationale ou régionale, y compris le projet hydroélectrique du cours inférieur du fleuve Churchill, ainsi que son engagement à collaborer avec les provinces, les territoires et l'industrie « afin d'améliorer les processus de réglementation et d'évaluation environnementale pour les projets portant sur les ressources naturelles, tout en assurant une consultation sérieuse des collectivités touchées, y compris les communautés autochtones ».
- Le discours du Trône de 2015 exprime l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard d'un environnement propre et d'une économie saine, reconnaît les liens entre la protection de l'environnement et la croissance économique et mentionne l'engagement du gouvernement à introduire de nouveaux processus d'évaluation environnementale.
- Le rapport sur le budget fédéral de 2016 souligne les engagements à « rétablir la confiance dans le processus d'évaluation environnementale du Canada » en s'assurant que les décisions en matière d'ÉE sont éclairées par des preuves scientifiques et que les peuples

autochtones participent davantage aux processus d'examen et de surveillance des projets. Le rapport budgétaire documente les engagements financiers envers les autorités responsables de l'exécution des ÉE.

- La lettre de mandat adressée à la ministre de l'Environnement et du Changement climatique en novembre 2015 indique également que le rôle du Ministère dans les processus d'ÉE est une priorité fédérale permanente. La lettre de mandat confirme la valeur globale des évaluations environnementales et demande à la ministre d'examiner les processus d'évaluation environnementale du Canada et de mettre en place de nouveaux processus équitables qui « veilleront à ce que les décisions se fondent sur la science, les faits et les preuves, et servent l'intérêt du public ».

2.3 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Constatations : Le Programme d'ÉE est la plateforme par laquelle ECCC remplit son rôle statutaire dans les processus fédéraux d'ÉE. Il s'harmonise avec le rôle du gouvernement fédéral en fournissant une expertise dans les domaines relevant du mandat d'ECCC afin d'appuyer le processus d'ÉE.

Le Programme d'ÉE répond à l'exigence légale d'ECCC de fournir une expertise aux ÉE menées par les AR fédérales, ainsi qu'aux ÉE qui ont été remplacées par d'autres instances, comme les provinces/territoires, en vertu de la LCEE 2012.

Le rôle d'ECCC dans les processus d'ÉE fédéraux est régi par un certain nombre de lois et d'ententes, y compris la LCEE 2012 et la législation sur l'évaluation environnementale dans le Nord, qui comprend :

- La Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon;
- La Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie;
- La Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut;
- L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;
- Convention définitive des Inuvialuit (disponible en anglais seulement).

De plus, diverses lois, politiques et ententes chargent ECCC de fournir une expertise sur divers sujets applicables à l'évaluation environnementale (comme la Loi sur le ministère de l'Environnement, la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, la Loi sur les espèces sauvages du Canada, la Loi sur les ressources en eau du Canada, la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, la Loi sur les pêches, la Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages, la Convention sur la diversité biologique, la Stratégie canadienne de la biodiversité et l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la qualité de l'air).

3. Constatations : résultats escomptés

La présente section résume les constatations de l'évaluation liées à l'atteinte des résultats escomptés du Programme d'ÉE, y compris les résultats directs, intermédiaires et finaux. Pour obtenir la liste complète des résultats escomptés du Programme d'ÉE, veuillez consulter l'annexe B.

3.1 Utilisation de l'expertise scientifique d'ECCC dans la prise de décision

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.1 Les connaissances et les informations fournies par les spécialistes/experts d'ECCC sont prises en compte dans les recommandations et les conclusions des décideurs.		•		

Constatations : Dans l'ensemble, l'information et les connaissances des spécialistes et des experts d'ECCC sont bien prises en compte tant par les représentants principaux du programme responsables de l'approbation des présentations du Programme d'ÉE que par les autorités responsables de l'exécution des ÉE. La mesure dans laquelle les perspectives et les préoccupations des Autochtones sont reflétées dans les avis scientifiques mis de l'avant par le Programme d'ÉE a été identifiée comme un domaine à améliorer. Une fois que l'approche pangouvernementale de la participation autochtone sera plus claire, le Programme d'ÉE devra revoir son approche dans ce domaine.

Le premier résultat direct du Programme d'ÉE examine la mesure dans laquelle les décideurs des trois AR utilisent l'information et les connaissances fournies par les spécialistes et les experts d'ECCC dans leurs recommandations, leurs conclusions et les documents finaux de l'ÉE. L'évaluation de ce résultat porte à la fois sur l'utilisation de l'information partagée avec les AR et sur la mesure dans laquelle elle est utilisée.

Utilisation de l'information ou des connaissances sur l'ÉE d'ECCC par les autorités responsables

L'évaluation a révélé que, dans la plupart des cas, l'information ou les connaissances des spécialistes et des experts d'ECCC sont reflétées dans les recommandations, les conclusions et les documents finaux de l'ÉE des AR. Le Rapport sur les résultats ministériels (RRM) de 2016 comprend les résultats de rendement pour 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017 pour l'indicateur « pourcentage de recommandations d'ECCC qui sont entièrement ou partiellement incorporées dans les déclarations de décision ». Au cours des trois exercices financiers, le Ministère a dépassé l'objectif de 60 % d'atteinte de l'indicateur de rendement (les résultats réels étaient de 74 %, 89 % et 83 % en 2014-2015, 2015-2016-2016-2016-17, respectivement).

Quinze projets inclus dans l'examen comportaient suffisamment d'information pour évaluer cet indicateur. Pour une grande majorité de ces projets (132 sur 172, soit 79 %) des recommandations du Programme d'ÉE d'ECCC faites à l'appui des ÉE terminées au cours de la période d'évaluation ont été entièrement ou partiellement intégrées aux rapports d'ÉE finaux par les autorités responsables de l'exécution des ÉE. Cette observation était appuyée par d'autres sources de données, puisque l'examen des documents, les études de cas et les entrevues avec des informateurs clés ont également fourni des preuves de l'utilisation élevée des contributions du Programme d'ÉE par les autorités responsables de l'ÉE.

Presque tous les informateurs clés représentant tous les groupes d'intervenants ont convenu que l'information ou les connaissances des spécialistes et des experts d'ECCC se reflètent dans une large mesure dans les recommandations, les conclusions et les documents finaux de l'évaluation environnementale. Ils ont indiqué que, dans la plupart des cas, les recommandations d'ECCC sont prises en compte dans les déclarations de décision, les conditions d'approbation et les plans de surveillance élaborés par les autorités responsables des ÉE. De plus, quelques informateurs clés de l'extérieur ont souligné que l'information des spécialistes et des experts d'ECCC est prise en compte par les autorités d'évaluation environnementale, même lorsqu'elle n'est pas reflétée dans les documents finaux de l'ÉE.

Bien que cette analyse globale montre une intégration relativement élevée de l'information et des connaissances d'ECCC dans le processus décisionnel de l'ÉE, les résultats de l'évaluation ont fourni des preuves de différences dans la mise en œuvre des recommandations d'ECCC entre les diverses AR, notamment entre l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) et l'Office national de l'énergie (ONE). L'examen des dossiers a permis de constater que pour les évaluations environnementales sous l'autorité de l'ACEE, la mise en œuvre globale des recommandations du Programme d'ÉE était de 84 %. Par contre, pour les ÉE sous l'autorité de l'ONE, la mise en œuvre globale des recommandations du Programme d'ÉE n'était que de 62 % (voir le tableau 1)[7].

[7] De toutes les recommandations faites par le Programme d'ÉE aux évaluations incluses dans l'examen des dossiers, c'est l'ACÉE qui a reçu la plus grande proportion (62 %). L'ONE a reçu environ le quart (26 %) des recommandations du Programme d'ÉE, et la Colombie-Britannique a reçu la plus faible proportion de projets substitués, soit 20 % de toutes les recommandations du Programme d'ÉE.

Tableau 1 : incorporation des recommandations d'ECCC dans le rapport final d'ÉE (résultats de l'examen des dossiers)

Autorité responsable	Nombre de projets*	Nombre de recommandations formulées par ECCC	Nombre de recommandations d'ECCC reflétées dans les documents finaux de l'ÉE.	Adoption générale des recommandations d'ECCC
ACEE	8	107	90	84 %
ONE	4	45	28	62 %
ÉE provinciales	3	20	18	90 %
Total	**15**	**172**	**136**	**79 %**

*Remarque : Les valeurs de cette colonne représentent le nombre de projets qui correspondent aux critères d'examen des dossiers et pour lesquels on disposait de suffisamment d'information pour évaluer cet indicateur. Bien que 16 projets au total répondent aux critères d'inclusion dans l'examen des dossiers, l'information sur l'intégration des recommandations d'ECCC dans le rapport d'ÉE pour une ÉE dirigée par l'ONE était insuffisante.

Bien que l'échantillon de l'examen des dossiers soit relativement petit, ce qui limite l'applicabilité générale des résultats, cette variation dans la participation entre l'ACEE et l'ONE a également été observée dans les études de cas et les entrevues avec les informateurs clés. Les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation ont fourni les explications possibles suivantes :

- Quelques informateurs clés de l'extérieur ont fait remarquer que l'ONE dispose de sa propre expertise interne sur laquelle s'appuyer. Par conséquent, elle n'a pas besoin de s'appuyer autant que l'ACEE sur l'expertise du Programme d'ÉE d'ECCC.
- Les représentants du programme ont également fait remarquer que les variations dans la participation peuvent être attribuées en partie aux différences dans la façon dont chaque AR exécute le processus d'ÉE. Le processus d'évaluation environnementale dirigé par l'ACEE permet de fournir et de clarifier des conseils tant formels qu'informels. Le processus de l'ONE tend à être plus formel et se limite à des contributions « au dossier ». Il pourrait être possible d'améliorer les communications avec l'ONE afin de s'assurer que la valeur des contributions du Programme d'ÉE est bien comprise.
- De façon plus générale, les personnes interrogées dans le cadre des entrevues avec les informateurs clés et des études de cas ont mentionné que les AR peuvent trouver plus difficile d'intégrer les conseils d'ECCC dans les recommandations finales de l'ÉE lorsqu'il reçoit des conseils contradictoires d'autres sources (comme les promoteurs ou les ministères provinciaux et territoriaux de l'Environnement).

Les représentants du programme ont indiqué que le Programme d'ÉE est actuellement en pourparlers avec l'ONE afin de déterminer les facteurs qui contribuent à la faible mise en œuvre de ses conseils par l'ONE. Ils cherchent également des moyens de clarifier le rôle du programme en matière de prestation de conseils, en particulier dans les domaines plus complexes relevant du mandat d'ECCC, comme la prestation de conseils liés à la Loi sur les espèces en péril (LEP). On a fait remarquer que le Programme d'ÉE pourrait aussi avoir l'occasion de mieux comprendre comment

et quand l'information est prise en compte au cours du cycle de vie d'un projet, par exemple lorsqu'ECCC, à titre d'organisme de réglementation, délivre une autorisation au promoteur pour passer à l'étape suivante du projet.

L'évaluation des répercussions générales sur la protection de l'environnement dépassait le cadre de l'évaluation lorsque les AR ne reflétaient pas certaines recommandations du Programme d'ÉE dans les conclusions et les documents finaux de l'ÉE. Toutefois, les intervenants ont mentionné que les répercussions possibles des documents d'ÉE qui ne reflètent pas les contributions du Programme d'ÉE sont les suivantes :

- Certains domaines du mandat d'ECCC, qui peuvent être pertinents pour la protection de l'environnement, peuvent être négligés dans le processus décisionnel de l'ÉE.
- Le retour sur l'investissement des ressources d'ECCC dans l'apport d'expertise peut être réduit.

Approbation des contributions d'experts d'ECCC par le Programme d'ÉE d'ECCC

Les constatations dont il a été question précédemment se rapportent principalement aux décisions prises par les AR (à l'extérieur d'ECCC) quant à l'intégration ou non des contributions d'ECCC dans les recommandations, conclusions et documents finaux de l'ÉE. Toutefois, avant de partager les connaissances et l'expertise avec les AR aux fins d'examen, les experts d'ECCC doivent d'abord obtenir l'approbation du Programme d'ÉE d'ECCC. En examinant la mesure dans laquelle les connaissances et l'expertise d'ECCC sont prises en compte dans la prise de décision en matière d'ÉE, il est donc également important de tenir compte de la mesure dans laquelle les contributions des experts d'ECCC sont approuvées par le Programme d'ÉE en vue de leur intégration dans les soumissions consolidées présentées par le programme.

Les données montrant la mesure dans laquelle les contributions des experts d'ECCC sont reflétées dans les soumissions finales du Programme d'ÉE aux AR se limitent surtout à de l'information anecdotique. Les intervenants qui ont participé aux entrevues avec les informateurs clés et aux études de cas ont généralement convenu que les conseils des directions générales expertes d'ECCC sont bien reflétés dans les conseils mis de l'avant par le programme dans son ensemble.

Plusieurs représentants et gestionnaires ont signalé que l'intégration des perspectives ou des préoccupations des Autochtones de façon uniforme dans les conseils consolidés présentés par le Programme d'ÉE est un domaine où il y a lieu d'apporter des améliorations continues. La consultation des Autochtones a été identifiée comme une activité importante et nécessaire à laquelle ECCC participe dans le cadre de l'approche pangouvernementale sur les consultations avec les peuples autochtones[8]. L'ébauche du modèle logique du Programme d'ÉE indique clairement que la « Consultation avec les peuples autochtones sur les domaines relevant du mandat d'ECCC » est l'une des principales activités de programme. Le Programme d'évaluation environnementale a mis en place des mesures pour partager l'information et améliorer les pratiques dans ce domaine, y compris l'établissement d'un réseau fédéral de consultation autochtone et l'identification des

[8] Le processus est guidé par le document d'AINC intitulé Consultation et accommodement des Autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter, mars 2011.

experts en consultation autochtone qui sont affectés aux équipes d'experts du Programme d'évaluation environnementale pour des projets particuliers. Bien que certaines incohérences dans l'exécution entre les régions aient été relevées, ces efforts ont été soulignés comme l'une des principales contributions du programme dans ce domaine. L'amélioration de l'engagement et de la participation des communautés autochtones est un élément clé des changements proposés au régime d'évaluation environnementale déposés au Parlement le 8 février 2018. Une fois que l'approche pangouvernementale sera plus claire, le Programme d'ÉE devra revoir son approche pour tenir compte des préoccupations des Autochtones dans ses conseils.

3.2 Traitement des effets environnementaux et des mesures d'atténuation pertinentes au mandat d'ECCC dans les documents finaux de l'ÉE

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.2 Les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent de façon appropriée les effets environnementaux et les mesures d'atténuation pertinentes pour le mandat d'ECCC et proposent des méthodes appropriées.		•		

Constatations : On s'entend généralement pour dire que les documents finaux de l'ÉE caractérisent adéquatement les effets environnementaux pertinents au mandat d'ECCC. En ce qui concerne l'atténuation des impacts d'un projet sur l'environnement, les experts d'ECC ont un rôle à jouer dans l'examen des mesures d'atténuation proposées par les promoteurs de projet. Ils peuvent recommander des mesures d'atténuation particulières pour faire face aux effets environnementaux négatifs importants dans le cadre du mandat d'ECCC. Toutefois, l'évaluation a mis en lumière l'incertitude des experts d'ECCC quant à la position du Ministère sur l'atténuation. Elle comprend le degré auquel les mesures d'atténuation devraient être envisagées, ainsi que la façon de résoudre les questions pour lesquelles les mesures proposées pourraient ne pas être conformes aux obligations législatives d'ECCC. Bien qu'il s'agisse d'une question importante, la question et la capacité de s'y attaquer dépassent la portée du programme d'ÉE.

Le deuxième résultat direct du Programme d'ÉE porte sur la mesure dans laquelle les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent adéquatement les effets environnementaux et les mesures d'atténuation pertinentes au mandat d'ECCC.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les données probantes indiquent que la majorité des recommandations du Programme d'ÉE sont intégrées par les décideurs dans les documents finaux

d'ÉE[9] y compris les rapports finaux d'ÉE et les déclarations de décision. De plus, les présentations du Programme d'ÉE à l'appui des processus d'ÉE sont conformes au mandat législatif et stratégique d'ECCC.

Effets environnementaux

La majorité des informateurs clés de tous les groupes d'intervenants ont convenu que les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent adéquatement les effets environnementaux pertinents au mandat d'ECCC. Pour appuyer ce point de vue, les informateurs clés ont mentionné ce qui suit :

- ECCC est le seul organisme ayant un mandat particulier lié à certains domaines d'expertise. Il comprend la qualité des eaux de surface, les oiseaux migrateurs et les espèces terrestres en péril. Par conséquent, tout avis inclus dans les documents finaux d'ÉE des décideurs sur ces thèmes est directement lié au mandat d'ECCC.
- Les conseils d'experts d'ECCC sont de grande qualité et sont largement appréciés des décideurs.

Utilisation de méthodologies appropriées

Les données probantes sur la mesure dans laquelle les méthodologies appropriées sont utilisées dans les documents finaux de l'ÉE sont limitées. Toutefois, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) indiquent qu'ECCC a fourni des directives sur les méthodes et les normes de collecte de l'information. Par exemple, au cours de l'exercice 2015 à 2016, le Ministère a rédigé une méthodologie pour effectuer des évaluations des GES en amont. De plus, les RMR soulignent qu'ECCC a collaboré avec l'ACEE à la mise au point de lignes directrices à l'intention des promoteurs afin de mieux cibler le contenu des énoncés des incidences environnementales. De plus, les intervenants ont généralement convenu que le travail des experts d'ECCC est de grande qualité, mais aucun n'a commenté directement les contributions d'ECCC en vue d'assurer l'utilisation de méthodologies appropriées dans les travaux liés à l'ÉE.

Mesures d'atténuation

Les résultats de l'évaluation font ressortir une certaine incertitude quant à la mesure dans laquelle les documents finaux de l'ÉE caractérisent adéquatement les mesures d'atténuation pertinentes au mandat d'ECCC. Bien que tous les projets assujettis aux ÉE doivent être conformes à la législation fédérale, les experts d'ECCC ont un rôle à jouer dans l'examen des mesures d'atténuation proposées par les promoteurs de projets afin d'atténuer tout effet environnemental important potentiel, le cas échéant. En outre, les experts d'ECCC peuvent recommander des mesures d'atténuation particulières pour traiter les effets environnementaux négatifs importants dans le cadre du mandat d'ECCC. Cependant, les informateurs clés ont identifié certaines complexités et une incertitude

[9] Dans le cadre du processus d'évaluation environnementale fédéral en vertu de la LCÉE 2012, la ministre de l'Environnement et du Changement climatique est tenue de fournir aux promoteurs de projets une déclaration de décision. La déclaration de décision doit indiquer les incidences environnementales anticipées des projets proposés, ainsi que les mesures d'atténuation et les exigences de suivi, y compris les conditions exécutoires, auxquelles les promoteurs doivent se conformer.

quant à la portée et à la nature du rôle des experts d'ECCC dans la prestation de conseils en matière d'atténuation et ont donné les exemples suivants :

- L'information sur les mesures d'atténuation fournie par les promoteurs à l'appui des processus d'ÉE est parfois limitée, en particulier dans le cas des processus d'ÉE provinciaux, parce que l'information sur les mesures d'atténuation est requise pour les phases réglementaires provinciales, mais pas nécessairement pour les ÉE. Il existe une certaine incertitude quant à l'étendue de l'information relative aux mesures d'atténuation qui est requise ou à laquelle on devrait s'attendre de la part des promoteurs à l'étape de l'ÉE.
- Les exigences en matière d'atténuation établies en vertu de la LCEE 2012 ne concordent pas toujours bien avec les obligations découlant d'autres lois. Par exemple, bien que les AR aient l'obligation, en vertu de la LCEE 2012 d'examiner les répercussions d'un projet sur les oiseaux migrateurs, ainsi que les mesures d'atténuation pour faire face à ces répercussions, la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (LCOM) comprend une interdiction générale de nuire aux oiseaux migrateurs.
- Comme nous l'avons mentionné à la section 3.1, il existe des preuves de l'incertitude quant au rôle du Programme d'ÉE en ce qui a trait à l'intégration des perspectives ou des préoccupations des Autochtones dans les conseils consolidés mis de l'avant par le programme, et cette incertitude s'étend aux conseils liés à l'atténuation.
- Quelques intervenants se sont demandé si le rôle du Programme d'ÉE dans l'examen et la recommandation de mesures d'atténuation devrait être axé uniquement sur les effets environnementaux (le mandat actuel d'ECCC) ou si l'on devrait également tenir compte des conséquences sociales. Actuellement, les mesures d'atténuation conventionnelles sont généralement axées sur l'élimination, la réduction ou le contrôle des effets environnementaux négatifs et l'indemnisation des dommages, comme par le remplacement ou la restauration.

Compte tenu de ces complications et de ces incertitudes, certains intervenants ont indiqué que les experts d'ECCC pourraient tirer profit d'une plus grande orientation en ce qui concerne le rôle et les priorités du programme dans la prestation de conseils en matière d'atténuation.

Utilisation de méthodologies appropriées

Les données probantes sur la mesure dans laquelle les méthodologies appropriées sont utilisées dans les documents finaux de l'ÉE sont limitées. Toutefois, les rapports ministériels sur le rendement (RMR) indiquent qu'ECCC a fourni des directives sur les méthodes et les normes de collecte de l'information. Par exemple, au cours de l'exercice 2015 à 2016, le Ministère a rédigé une méthodologie pour effectuer des évaluations des GES en amont. De plus, les RMR soulignent qu'ECCC a collaboré avec l'ACEE à la mise au point de lignes directrices à l'intention des promoteurs afin de mieux cibler le contenu des énoncés des incidences environnementales. De plus, les intervenants ont généralement convenu que le travail des experts d'ECCC est de grande qualité, mais aucun n'a commenté directement les contributions d'ECCC en vue d'assurer l'utilisation de méthodologies appropriées dans les travaux liés à l'ÉE.

3.3 Contribution du Programme d'ÉE aux politiques et aux cadres d'évaluation environnementale plus généraux

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.3 Incorporation des recommandations d'ECCC dans les politiques et les cadres d'évaluation environnementale	•			

Constatations : En plus de mettre au point des politiques ministérielles en matière d'ÉE, le Programme d'ÉE d'ECCC a joué un rôle clé dans l'établissement et la mise au point des politiques et des cadres d'ÉE du gouvernement du Canada.

L'évaluation a trouvé des preuves de contributions d'ECCC au troisième résultat direct lié à la mise au point de politiques et de cadres d'évaluation environnementale. Ce travail comprend la mise au point d'objectifs ministériels en matière d'ÉE, de documents de politique et de cadres pour guider le personnel et les experts du Programme d'ÉE dans leur travail, ainsi que des contributions à des initiatives touchant le régime d'ÉE du gouvernement du Canada dans son ensemble.

Voici des exemples d'objectifs, de documents de politique et de cadres liés à l'ÉE qu'ECCC a élaborés ou auxquels il a contribué au cours de la période d'évaluation :

- des objectifs à l'échelle du Ministère pour l'eau, l'air, les gaz à effet de serre (GES) et les questions de biodiversité, accompagnés de résultats sectoriels, pour d'orienter les interventions du Ministère dans les évaluations environnementales pour les grands projets;
- un outil de rapport et une orientation stratégique pour aider le Ministère à s'acquitter de ses responsabilités législatives en vertu des articles 66 à 72 de la LCEE 2012, qui se rapportent aux projets sur les terres domaniales à l'extérieur du Canada;
- des documents d'orientation sur l'établissement de mesures compensatoires de conservation en tant que mesure d'atténuation pour des espèces particulières.

De plus, la Direction des activités de protection de l'environnement (DAPE) participe actuellement aux travaux effectués par les experts d'ECCC en vue de mettre au point une politique ou un cadre lié au rôle des experts d'ECCC en contribuant aux évaluations de l'importance des effets environnementaux identifiés dans le processus d'ÉE. Le programme ne présente pas directement des opinions sur l'importance, mais vise plutôt à fournir aux AR suffisamment d'information sur les effets pour qu'elles puissent prendre des décisions éclairées sur l'importance des effets.

ECCC a également participé à des initiatives plus larges liées aux politiques :

- contribuer à la mise à jour du Règlement sur l'immersion en mer afin d'assurer l'harmonisation avec les changements apportés par l'adoption de la LCEE 2012;

- mener des recherches à l'appui des priorités en matière d'évaluation environnementale établies par le Conseil de l'Arctique;
- fournir un leadership politique à l'IBGGP, y compris des conseils sur l'évaluation des GES liés au projet, les effets environnementaux cumulatifs et la mise au point des principes provisoires pour les évaluations environnementales annoncées en janvier 2016.

De plus, ECCC a contribué de façon importante à l'examen exhaustif des processus environnementaux et réglementaires fédéraux, lequel a été lancé en juin 2016 et qui comprenait un examen des processus d'ÉE fédéraux[10].

3.4 Prise en compte des effets environnementaux négatifs dans le processus d'approbation et de suivi de l'évaluation environnementale

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.4 Les effets environnementaux résiduels importants visés par le mandat d'ECCC sont pris en compte dans le processus d'approbation des ÉE, y compris tout suivi requis		•		

Constatations : Les conseils du Programme d'ÉE d'ECCC sont souvent intégrés à la prise de décision et aux approbations en matière d'ÉE. ECCC a joué un rôle actif dans les activités de suivi de projets particuliers. Le Programme d'ÉE gagnerait à recevoir des AR une plus grande clarté quant à son rôle et à ses responsabilités dans le suivi après l'ÉE. En outre, le besoin d'améliorer les processus internes d'ECCC pour la communication, le suivi et la gestion de l'information des activités de suivi a été identifié.

Ce résultat intermédiaire évalue la mesure dans laquelle les effets environnementaux des questions relevant du mandat d'ECCC sont pris en compte dans le processus d'approbation de l'ÉE et dans les suivis. Il est important de noter que la LCEE 2012 et la loi précédente comprennent des dispositions relatives aux activités de suivi postérieures à l'ÉE. Toutefois, la plupart des projets qui sont actuellement à l'étape du suivi ont été lancés en vertu de la loi précédente et sont donc assujettis à ses dispositions de suivi. En vertu de la LCEE 2012, les conditions de suivi sont incluses dans la déclaration de décision relative à l'ÉE. Après l'approbation de l'ÉE, les AR sont responsables de l'exécution des programmes de suivi pour « vérifier l'exactitude des prévisions de l'ÉE et l'efficacité des mesures d'atténuation ». Pour ce faire, ils peuvent solliciter l'aide des autorités fédérales, y compris d'ECCC.

[10] Les résultats de cet examen ont été annoncés le 8 février 2018.

Les données indiquent qu'ECCC a joué et continue de jouer un rôle dans les initiatives de suivi liées à des ÉE particulières. Les données sur le rendement disponibles contenues dans les RMR montrent que 100 % des demandes de suivi de l'ÉE présentées par le Ministère au cours des exercices 2013 à 2014 et 2014 à 2015 ont été exécutées comme prévu[11]. De plus, pour les deux projets examinés dans les études de cas, ECCC joue un rôle actif dans les activités de suivi afin de remplir les engagements du gouvernement du Canada et de contribuer aux plans de gestion établis en réponse aux déclarations de décision du projet.

L'évaluation a toutefois mis en évidence une certaine incertitude quant au rôle d'ECCC dans le processus de suivi de l'évaluation environnementale. Bien que les AR puissent solliciter l'aide des autorités fédérales pour mettre en œuvre des programmes de suivi, il existe peu de directives opérationnelles sur la façon dont les ministères fédéraux doivent participer au suivi après l'ÉE. Dans la pratique, les informateurs clés estiment qu'ECCC a participé à des activités de suivi des AR par l'entremise de demandes ponctuelles, avec peu de cohérence, et que les obligations relatives à la participation d'ECCC n'ont pas toujours été claires. Les activités de suivi des projets approuvés en vertu de la LCEE 2012 ne font que commencer. Il semble toutefois y avoir un besoin d'orientation en ce qui concerne la participation d'ECCC aux activités de suivi. Les intervenants ont suggéré que cette orientation pourrait être fournie sous forme de processus, de politiques ou de documents d'orientation opérationnelle qui pourraient être mis au point par le Programme d'ÉE en collaboration et en consultation avec les AR. Le programme a indiqué que des travaux préliminaires ont été entrepris dans ce domaine.

Les documents et les entrevues avec les informateurs clés ont tous deux permis de préciser les rôles et les responsabilités d'ECCC en ce qui a trait aux programmes de surveillance et de suivi qui ont lieu après l'achèvement des processus d'ÉE. En particulier, un besoin général a été identifié visant à améliorer la communication, le suivi et la gestion de l'information liés aux décisions d'ÉE et aux mesures de suivi, y compris la surveillance du suivi à long terme et des activités de gestion adaptative après l'achèvement des processus d'ÉE.

- Quelques intervenants d'ECCC ont indiqué qu'ils ne sont pas toujours tenus au courant de la façon dont les promoteurs donnent suite aux recommandations découlant des conseils d'ECCC ou de la façon dont le rendement est surveillé. Ces intervenants ont exprimé le désir que les promoteurs et les AR suivent les changements apportés par les promoteurs et que ces changements soient transmis aux groupes régionaux d'ECCC. Quelques-uns ont également mentionné le besoin d'une plus grande clarté en ce qui concerne ce qui est accompli dans le cadre d'un programme de suivi de l'ÉE, par opposition à ce qui est abordé dans d'autres mécanismes de réglementation postérieurs à l'ÉE.

[11] Les données sur le rendement liées à cet indicateur n'étaient pas disponibles pour les autres exercices financiers.

3.5 Efficacité accrue des processus d'ÉE

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.5 Efficacité et efficience accrues des processus d'ÉE		•		

Constatations : Le Programme d'ÉE a mis en place un certain nombre d'initiatives et de mécanismes visant à accroître l'efficacité des processus d'ÉE, y compris des protocoles d'entente (PE) pour clarifier les attentes, l'utilisation d'une « approche à guichet unique » pour engager des experts et la mise au point et le partage d'orientations et d'objectifs. Bien que ces initiatives aient été efficaces, le programme continue de faire face à des défis découlant de l'absence d'un outil global pour le suivi des projets, la gestion de l'information et l'intégration des données. Il s'agit là d'une exigence essentielle, compte tenu de la dispersion géographique de l'équipe du Programme d'ÉE, des volumes importants de données et du nombre élevé de projets simultanés qui sont en cours dans des délais serrés. On a également identifié l'occasion d'améliorer l'efficacité du processus d'approbation interne du Programme d'ÉE en rationalisant, le cas échéant, en clarifiant les rôles et les responsabilités et en améliorant la coordination entre l'administration centrale et les régions.

L'évaluation a révélé que l'efficience est une priorité pour ECCC dans la mise en œuvre du Programme d'ÉE. Presque toutes les sources de données ont fourni des exemples d'initiatives, de stratégies et de pratiques utilisées par le Programme d'ÉE pour s'assurer que :

- le programme se coordonne avec les autres partenaires de l'ÉE afin d'éviter le dédoublement des efforts;
- le travail du programme est entrepris de façon efficiente;
- le programme contribue à l'efficacité des processus d'ÉE.

Voici des exemples de ces initiatives et pratiques liées à l'efficience liées aux travaux d'ÉE d'ECCC au cours de la période d'évaluation :

- ECCC est inclus dans les protocoles d'entente établis avec la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), le Bureau de gestion des projets nordiques (BGPN) et l'IBGGP. Ces protocoles d'entente sont utilisés en partie pour faciliter la coopération, minimiser le dédoublement de la réglementation et assurer une utilisation efficace des ressources gouvernementales.
- L'approche à « guichet unique » du Programme d'ÉE et les coordonnateurs de l'ÉE travaillent efficacement à faire participer systématiquement les experts d'ECCC de tout le pays aux travaux d'ÉE, à coordonner leurs commentaires et à concentrer leurs travaux sur les répercussions importantes. Les coordonnateurs de l'ÉE ont également joué un rôle déterminant dans la mise au point et la mise en œuvre d'outils de suivi propres à chaque

projet qui permettent aux experts de trier et de filtrer de grandes quantités d'information et de documentation.

- ECCC a défini des objectifs de rendement ministériels pour les secteurs prioritaires, y compris l'air, les GES, la biodiversité et l'eau, afin de fournir un cadre général pour guider le Programme d'ÉE et s'assurer que les efforts du Ministère, par l'entremise du programme, sont conformes à son mandat et à ses priorités.
- ECCC a défini un sous-ensemble d'objectifs environnementaux liés à des secteurs particuliers (comme l'exploitation minière) afin d'aider les praticiens à mieux définir la portée d'un examen d'ÉE.
- ECCC a collaboré avec l'ACEE pour simplifier le calendrier et le contenu des lignes directrices à l'intention des promoteurs, afin de mieux cibler le contenu de son énoncé des incidences environnementales.
- Les études de cas et les entrevues avec des informateurs clés ont permis de constater que la pratique du Programme d'ÉE qui consiste à mener des consultations avec le public et les groupes autochtones au début du processus d'ÉE est une initiative importante en matière d'efficience.
- En 2014, le Programme d'ÉE a mis à l'essai la modernisation du processus Lean. Un atelier a donné lieu à 19 recommandations visant à simplifier le Programme d'ÉE et à concentrer les efforts du Ministère en matière d'examen des ÉE. Les informateurs clés ont mentionné le rôle de l'exercice Lean dans l'identification des inefficacités dans le processus d'approbation des contributions au Programme d'ÉE, la mise au point d'une charte de coordination afin de favoriser une compréhension commune de la relation entre les coordonnateurs de l'ÉE et les experts et le regroupement des coordonnateurs des directions générales dans le cadre d'un atelier visant à promouvoir une approche uniforme dans l'ensemble du programme. Toutefois, certains informateurs clés ont décrit l'exercice Lean comme une occasion manquée, estimant que les travaux dans ce domaine n'avaient pas progressé au cours des dernières années.

Processus d'approbation interne

Les résultats de l'évaluation ont également révélé d'éventuels problèmes d'efficience liés au processus interne du Programme d'ÉE pour l'approbation du contenu fourni par les experts d'ECCC en vue de son inclusion dans les présentations ministérielles du Programme d'ÉE. Le processus d'approbation du Programme d'ÉE a pour fonction importante de veiller à ce que les avis scientifiques provenant de diverses sources au sein d'ECCC soient uniformes, de grande qualité, ciblés et pertinents. Toutefois, les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation avaient l'impression relativement répandue que le processus d'approbation est inefficace. Certains ont qualifié le processus de « gestion lourde » et « redondante » parce que les contributions d'experts doivent être approuvées au niveau de la haute direction avant d'être soumises au Programme d'ÉE. Les conseils du programme, à leur tour, doivent souvent passer par des processus d'approbation aux niveaux régional et national et, dans certains cas, au niveau du SMA. Selon ces intervenants, les

multiples niveaux d'approbation peuvent raccourcir les délais d'exécution du travail des experts et de l'assurance de la qualité.

Quelques représentants de programme ont expliqué que le rôle de l'administration centrale du Programme d'ÉE dans l'approbation du contenu du Programme d'ÉE est d'assurer l'uniformité nationale, ce qui prend beaucoup de temps. Il semble que les délais prévus par la loi ne laissent pas suffisamment de temps aux experts et à l'administration centrale du Programme d'ÉE pour s'acquitter de leurs responsabilités de façon satisfaisante. Les délais prévus par la loi sont un facteur externe qui dépasse la portée de la présente évaluation et qui existe pour s'assurer que les évaluations environnementales sont réalisées en temps opportun. Cependant, la perception de l'inefficacité indique un problème de communication. En particulier, les intervenants ont identifié un manque de clarté en ce qui concerne :

- le niveau d'approbation nécessaire pour des contributions d'expertise données;
- les rôles des directeurs régionaux et des autres niveaux de gestion qui approuvent les soumissions au Programme d'ÉE;
- la répartition des responsabilités en matière d'approbation entre le Programme d'ÉE et les groupes régionaux du Programme d'ÉE.

Les informateurs clés et les participants aux études de cas ont réclamé une communication et une coordination accrues entre les groupes du Programme d'ÉE à l'administration centrale et dans les régions, afin de s'assurer que :

- les experts disposent de suffisamment de temps pour leurs contributions;
- les régions comprennent mieux les exigences en matière d'approbation et l'orientation que le programme doit prendre avec les conseils.

Gestion de l'information et intégration des données

L'adoption de la LCEE en 2012 a entraîné l'application des ÉE à des projets plus vastes et plus complexes, à de nouveaux échéanciers prévus par la loi et à des conditions exécutoires [12]. En réponse à ces changements, la direction d'ECCC a identifié un besoin hautement prioritaire d'une approche plus formelle de « gestion de portefeuille » pour le travail d'évaluation environnementale du Ministère. De plus, le personnel du programme des ÉE travaille dans des bureaux situés partout au pays et gère d'importants volumes d'information et de documents pour un grand nombre de projets simultanés qui sont assujettis à des échéanciers et à des approbations. Le Programme d'ÉE a identifié le besoin d'outils nationaux d'intégration des données pour améliorer l'efficacité et l'accès à l'information sur les projets. Le système était nécessaire pour appuyer le suivi des projets, l'amélioration du partage de l'information, l'uniformité nationale et la production de rapports sur le rendement.

[12] Pour une brève description des changements apportés au processus d'ÉE par l'ACÉE 2012, consulter l'annexe A.

Au cours de la période d'évaluation, le Programme d'évaluation environnementale a tenté de mettre en œuvre des outils qui répondraient à son besoin d'une solide intégration des données. Par exemple :

- Un système de gestion de la qualité (SGQ) a été mis en place pour fournir une feuille de route des principales étapes d'une ÉE et du niveau d'approbation connexe, avec des directives intégrées sur la façon dont chaque étape devrait être réalisée. Les principaux objectifs du SGQ étaient d'assurer une plus grande cohérence et prévisibilité dans le processus d'ÉE et d'établir les points d'intervention de la direction et les responsabilités connexes afin de permettre une utilisation plus efficace des experts et un processus d'approbation du contenu plus efficient.
- Le Programme d'ÉE a exploré différentes façons de mettre en œuvre le SGQ à l'aide d'outils internes d'intégration des données. En 2015, le programme a élaboré TERRA, un outil d'intégration de données personnalisé pour le programme, en collaboration avec la Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF), afin de stocker les données sur les projets d'ÉE et d'en faire rapport, de fournir un dossier des décisions réglementaires et des données probantes, de suivre les échéanciers prévus par la loi et de permettre au personnel de tout le pays de collaborer aux dossiers d'ÉE. Bien que la documentation du programme et les entrevues établissent clairement le besoin d'un outil d'intégration des données pour fournir une source centrale faisant autorité pour l'information et les données du programme, la DGSMF a pris la décision, en 2016, de cesser d'appuyer et de maintenir TERRA. Cette décision était fondée sur le fait que la technologie utilisée pour soutenir le système ne serait pas compatible avec la migration d'ECCC vers Services partagés Canada. Par conséquent, le système a été abandonné avant d'être opérationnel.

En l'absence d'un outil global d'intégration des données, le Programme d'ÉE utilise actuellement un ensemble d'outils et de processus pour les activités propres au projet et le suivi des produits livrables. Les documents identifient une feuille de suivi des tâches de la région de la capitale nationale, une liste maîtresse des projets d'ÉE et une liste des experts d'ECCC qui peuvent participer aux ÉE.

3.6 Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale

Résultat escompté	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
3.6 Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale				•

Constatations : Les preuves liant directement les objectifs du programme aux résultats à long terme sont limitées. Les données sont donc insuffisantes pour évaluer pleinement la mesure dans laquelle le Programme d'ÉE d'ECCC a permis de réduire les effets environnementaux des projets assujettis à une ÉE. Toutefois, il existe des preuves d'une réduction des effets sur l'environnement associés aux activités du Programme d'ÉE au cours de la période d'évaluation, y compris un plus grand engagement des promoteurs à l'égard de l'atténuation.

Étant donné que les résultats finaux sont souvent à long terme et s'éloignent davantage des effets directs des activités de programme, il est difficile de trouver des preuves directes de l'atteinte des résultats finaux pour toute évaluation. Les participants aux entrevues et aux études de cas ont souligné les défis liés à la mesure des progrès par rapport au résultat final attendu du Programme d'ÉE, soulignant en particulier le manque de données de base et la difficulté de quantifier la mesure dans laquelle les processus d'ÉE permettent de réduire les effets environnementaux potentiels. Les informateurs clés ont également souligné que, compte tenu du fait que les activités de suivi liées aux projets approuvés en vertu de la LCEE 2012 ne font que commencer, il est trop tôt pour évaluer les résultats à long terme des contributions du Programme d'ÉE à ces projets.

Bien que l'évaluation de l'atteinte des résultats à long terme soit souvent difficile, il est raisonnable de conclure que les activités associées au Programme d'ÉE ont contribué, du moins dans une certaine mesure, à réduire les effets environnementaux des projets assujettis à une ÉE. En théorie, les contributions du Programme d'ÉE aux conditions de la déclaration de décision et les stratégies de gestion élaborées en réponse à ces conditions réduiront l'incidence prévue des projets approuvés dans le cadre du processus d'ÉE, y compris ceux pour lesquels des effets environnementaux négatifs importants ont été constatés. Les résultats de l'examen des dossiers montrent que tous les projets pour lesquels le Programme d'ÉE a contribué au processus d'ÉE au cours de la période d'évaluation ont finalement été approuvés sous réserve de certaines conditions[13].

Néanmoins, la majorité des informateurs clés ont indiqué que le Programme d'ÉE a fait des progrès dans la réduction des effets environnementaux des projets assujettis à une ÉE. Les informateurs clés ont souligné que l'expertise scientifique et technique du Programme d'ÉE contribue à la mise au point de plans de gestion plus complets et que les interactions d'ECCC avec les promoteurs (comme les réunions bilatérales pour discuter des attentes ou des questions techniques) ont amené les promoteurs à s'engager davantage dans des mesures d'atténuation. Les représentants du programme ont mentionné que des efforts sont déployés pour s'assurer que les conditions liées à la mise au point des plans de gestion décrivent également un engagement visant à mettre en œuvre ces plans.

[13] Cela comprend deux projets (le terminal d'exportation de GNL de Pacific NorthWest et le terminal d'exportation de LNG Canada) pour lesquels le processus d'évaluation environnementale a révélé des effets environnementaux négatifs importants. Compte tenu de la constatation d'effets environnementaux négatifs importants, ces deux projets ont été renvoyés au gouverneur en conseil pour décision. Ce dernier a conclu qu'à la lumière des avantages escomptés, les projets étaient justifiés.

4. Constatations : conception et prestation

La présente section résume l'évaluation de la conception et de la prestation du Programme d'ÉE, en mettant l'accent sur l'efficience de l'exécution du programme. Elle met l'accent sur la mesure dans laquelle le programme a été exécuté comme prévu et tient compte des aspects de la gouvernance du programme, de la mesure du rendement et des ressources. Cette section met également en lumière les suggestions d'amélioration du programme qui sont ressorties de l'évaluation.

Critères de conception et de prestation	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
Dans quelle mesure la conception et la prestation du programme sont-elles efficaces?				
4.1 Le programme est-il conçu et exécuté comme prévu?	•			
4.2 La structure de gouvernance est-elle claire et efficace? La structure de gouvernance appuie-t-elle la planification intégrée et l'établissement des priorités?		•		
Des données sur le rendement sont-elles recueillies et présentées dans des rapports? Dans l'affirmative, servent-elles à informer la haute direction et les décideurs?		•		
4.4 Les ressources du programme sont-elles proportionnelles aux résultats escomptés?		•		

4.1 Conception et prestation

Constatations : Les résultats de l'évaluation indiquent que la conception du Programme d'ÉE est généralement appropriée pour atteindre les résultats escomptés et que le programme a été mis en œuvre comme prévu. Les études de cas ont fait ressortir que le modèle de soutien expert à trois niveaux du Programme d'ÉE est un élément de conception qui fonctionne bien.

En général, les données probantes indiquent que le Programme d'ÉE est conçu de manière appropriée pour atteindre les résultats escomptés. L'objectif ultime du Programme d'ÉE est de réduire les effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une ÉE. Le programme poursuit cet objectif en mettant à contribution son expertise technique et scientifique pour éclairer la prise de

décision en matière d'ÉE et les mesures de suivi. Comme nous l'avons démontré à la section 3.1, les contributions d'ECCC en matière d'expertise scientifique et technique relative à son mandat sont appréciées par les décideurs et sont souvent intégrées dans les décisions d'ÉE et les mesures de suivi. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.6, il est difficile d'évaluer les effets à long terme des contributions du Programme d'ÉE aux ÉE. Il y a toutefois des indices d'une réduction des répercussions environnementales découlant des activités de programme.

L'évaluation a également permis de constater que le Programme d'ÉE a été mis en œuvre comme prévu. Les deux études de cas ont démontré que même si des occasions de clarifier les responsabilités entre l'AC et les régions ont été identifiées, dans l'ensemble, la répartition générale des rôles et des responsabilités entre les bureaux régionaux du Programme d'ÉE et l'administration centrale est appropriée et fonctionne comme prévu. Les bureaux régionaux travaillent avec des groupes d'experts pour examiner les documents de projet et préparer les soumissions. Ce travail est appuyé par l'administration centrale du Programme d'ÉE qui fournit une orientation supplémentaire en ce qui concerne les questions et les préoccupations du Ministère. Les deux études de cas ont également démontré que le modèle de soutien expert à trois niveaux du Programme d'ÉE est en cours de mise en œuvre et fonctionne bien.

Les données probantes indiquent que les contributions du Programme d'ÉE sont conformes au mandat législatif d'ECCC et sont en grande partie conformes aux conseils fournis par d'autres autorités fédérales. Toutefois, l'évaluation a permis d'identifier des domaines où il peut y avoir plus d'une autorité fédérale ayant le mandat de fournir des conseils, comme les rôles respectifs d'ECCC et du MPO en ce qui concerne les dispositions de prévention de la pollution en vertu de la Loi sur les pêches et le partage de l'expertise d'ECCC et de RNCan dans le domaine de l'hydrologie. Cette expertise peut être harmonisée ou ne pas l'être. Les intervenants du programme ont indiqué que le chevauchement de la prestation de l'expertise des autorités fédérales peut être favorable, puisqu'il offre de multiples points de vue sur la même question.

4.2 Gouvernance et établissement des priorités

Constatations : Dans la plupart des cas, la gouvernance du Programme d'ÉE fonctionne comme prévu. Les rôles et les responsabilités de ceux qui fournissent des conseils aux ÉE dans le cadre du Programme d'ÉE sont clairs et bien compris. Les comités ayant un rôle dans la gouvernance ont facilité le partage de l'information et la communication sur une variété de sujets. La répartition des rôles et des responsabilités entre le Programme d'ÉE et les partenaires et intervenants externes participant aux ÉE est généralement claire. Il peut toutefois y avoir des possibilités d'améliorer la clarté entre les autorités provinciales et fédérales, y compris ECCC, lorsque les processus d'ÉE fédéraux et provinciaux sont déclenchés.

La gouvernance du programme comprend les éléments suivants :

- Le Comité de coordination de l'évaluation environnementale du sous-ministre (CCÉESM);
- La réunion bihebdomadaire des SMA de l'ÉE;

- Le Comité des directeurs généraux de l'évaluation environnementale (CDGÉE);
- Le conseil d'administration de l'ÉE;
- Le Comité des gestionnaires de l'ÉE (CGÉE).

Chacun de ces mécanismes joue un rôle en fournissant à ECCCC une orientation stratégique, une surveillance, une coordination et un soutien dans l'exécution de ses activités d'ÉE par l'entremise du Programme d'ÉE. Des documents comme les ordres du jour, les comptes rendus et les mesures de suivi ont fourni des preuves que ces mécanismes ont, dans le passé :

- traité une grande variété de sujets et d'enjeux liés à l'ÉE;
- tenu les partenaires internes au courant des projets d'ÉE et des développements liés à l'ÉE;
- aidé à la planification interne et à la prise de décisions liées aux responsabilités du Ministère en matière d'ÉE.

La plupart des gestionnaires de programme ont convenu que le CGÉE et le conseil d'administration de l'ÉE offrent une occasion d'échange d'information et de coordination. Certains ont mentionné que ces comités ne remplissent pas leurs fonctions plus générales prévues en matière de planification, d'établissement des priorités ou de prise de décisions.

Rôles et responsabilités au sein d'ECCC

Les résultats de l'évaluation indiquent qu'en général, les personnes responsables de l'exécution des ÉE et celles qui appuient les processus d'ÉE en fournissant une expertise scientifique et technique comprennent leurs rôles. Les rôles et les responsabilités sont généralement définis et compris dans le cadre du Programme d'ÉE au niveau du travail ou du praticien. La majorité des informateurs clés et des participants aux études de cas ont convenu que c'est le cas. Cette augmentation est attribuable aux facteurs suivants :

- La législation et la réglementation, qui définissent les rôles de ceux qui fournissent l'expertise scientifique;
- Communications régulières entre le Programme d'ÉE et les groupes d'experts;
- Réunions régionales régulières du Programme d'ÉE pour échanger de l'information au niveau opérationnel sur des ÉE particulières;
- Le travail des coordonnateurs régionaux de l'ÉE dans la gestion des équipes d'experts chargés de l'examen des projets et le partage de l'information essentielle entre les membres de l'équipe de projet.

Toutefois, comme nous l'avons mentionné à la section 3.5, l'évaluation a fait ressortir la nécessité d'améliorer la clarté des rôles et des responsabilités respectifs de l'administration centrale et des groupes régionaux du Programme d'évaluation environnementale pour obtenir l'approbation du contenu et des présentations des experts du Programme d'évaluation environnementale.

Pendant la période d'évaluation, le programme a subi un « changement subtil ». Il est passé d'un modèle d'évaluation environnementale dans lequel les bureaux régionaux jouissaient d'une autonomie relativement large dans la mise au point des réponses ministérielles à un modèle dans lequel les sujets, les enjeux et les déclarations devaient être validés par les cadres supérieurs de la région de la capitale nationale. Selon les informateurs clés, ce changement visait à susciter une plus grande participation de l'administration centrale et était conforme à l'Initiative de développement responsable des ressources du gouvernement fédéral[14]. Ce changement ne semble pas avoir été bien communiqué aux régions ou bien compris par ces dernières.

Rôles et responsabilités entre le Programme d'ÉE et les partenaires et intervenants externes de l'ÉE

Les résultats de l'évaluation indiquent que, dans la plupart des cas, la répartition des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles entre le Programme d'ÉE et les partenaires et intervenants externes participant aux ÉE est également claire.

Les résultats indiquent un besoin potentiel de clarifier les rôles et les responsabilités des autorités provinciales et fédérales, y compris ECCC, lorsqu'un projet déclenche les processus d'ÉE fédéraux et provinciaux. L'objectif est d'assurer que les échéanciers et les exigences en matière d'information pour les divers processus d'approbation sont coordonnés. Des communications plus précoces et plus continues entre les autorités fédérales et les provinces pourraient également contribuer à faire en sorte que les mandats fédéraux soient reflétés dans les règlements provinciaux postérieurs à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale qui ont une incidence sur le projet.

4.3 Données et mesure du rendement

Constatations : Le Programme d'ÉE n'a actuellement aucune stratégie officielle de mesure du rendement. L'information sur le rendement est manquante pour bon nombre des résultats escomptés du programme. Des travaux sont en cours pour mettre au point une stratégie de mesure du rendement dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (CT).

Au cours de la présente évaluation, le Programme d'ÉE n'avait pas de stratégie de mesure du rendement approuvée. Aux fins de l'évaluation, l'ébauche du modèle logique et les résultats créés dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique sur les résultats du CT ont été utilisés pour évaluer le rendement. Bien que les RMR au cours de la période d'évaluation comprennent les résultats de rendement du sous-programme Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes (1.3.2), un seul indicateur (pourcentage des recommandations d'Environnement et Changement climatique Canada qui sont entièrement ou partiellement incorporées dans les déclarations de décision) a fait l'objet d'un rapport constant dans les RMR au cours de la période d'évaluation[15].

[14] L'Initiative de développement responsable des ressources du gouvernement fédéral faisait partie du Plan d'action économique de 2012. Elle a mis l'accent sur la création d'emplois et la croissance, tout en renforçant la protection de l'environnement. L'initiative avait quatre résultats clés : rendre le processus d'examen plus prévisible et plus rapide; réduire le dédoublement des examens de projets; renforcer la protection de l'environnement; et améliorer les consultations avec les peuples autochtones. Elle avait pour objectif ultime « un projet, un examen » dans un délai clairement défini.

[15] Il s'agit également du seul indicateur de rendement sur lequel ECCCC fait rapport dans le cadre de l'IBGGP.

ECCC a contribué chaque année aux rapports consolidés présentés au Parlement par les autorités fédérales ayant des obligations en vertu de l'article 71 de la LCEE 2012. Ces rapports indiquent comment ECCC a rempli ses obligations en vertu de l'article 67, mais ne comprennent pas d'objectifs, de cibles ou d'indicateurs de rendement précis et mesurables.

Presque tous les informateurs clés représentant le Programme d'ÉE ont convenu que le suivi des projets et la mesure du rendement du Programme d'ÉE font défaut. Les informateurs clés ont demandé un meilleur suivi du rendement et des systèmes de gestion de l'information plus sophistiqués pour le programme. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.5, le programme a déjà identifié un besoin prioritaire d'outils de suivi des projets et de gestion de l'information, ce qui fournirait également des données précieuses sur la mesure du rendement. Les travaux d'élaboration initiés avec la DGSMF sur un tel outil ont été interrompus en 2016 et aucun remplacement n'a encore été identifié.

Dans le cadre de la mise en œuvre continue de la Politique sur les résultats du CT, une stratégie de mesure du rendement pour le programme des ÉE est en voie d'être finalisée. Par conséquent, aucune recommandation n'a été formulée quant à la nécessité d'avoir une stratégie de mesure du rendement.

4.4 Ressources et capacité du programme

Constatations : Le Programme d'ÉE a fait face à des défis liés aux ressources ou aux capacités, en particulier en ce qui a trait au respect des échéanciers serrés prévus par la loi et à l'accès en temps opportun à l'expertise scientifique. De plus, les exigences en matière de capacité pourraient changer à la lumière des réformes prévues à la suite des nouveaux changements proposés au régime d'évaluation environnementale actuel.

L'évaluation a fourni la preuve que le Programme d'ÉE est confronté à certains défis liés aux ressources ou à la capacité. De multiples sources de données ont permis de cerner les problèmes liés à la capacité du Programme d'ÉE d'accéder à l'expertise nécessaire. Les documents, les entrevues avec les intervenants et les études de cas ont révélé que les experts scientifiques font souvent face à d'autres pressions professionnelles et qu'ils ne peuvent pas toujours prioriser le travail d'évaluation environnementale par rapport à d'autres responsabilités. Il peut s'agir, en partie, d'une question de financement et d'établissement des priorités, puisque les ressources du Programme d'ÉE ne couvrent pas les coûts liés à la prestation d'expertise. Il n'y a pas de mécanisme de recouvrement des coûts en place pour appuyer de façon précise les contributions d'experts du Ministère à l'ÉE. Par conséquent, lorsque les ressources financières sont limitées, les experts sont moins en mesure de se concentrer sur les travaux liés à l'ÉE.

De multiples sources de données indiquent également que même si les échéanciers prévus par la LCEE 2012 sont conçus pour s'assurer que les évaluations environnementales sont réalisées en temps opportun, ils créent des défis pour le Programme d'évaluation environnementale. L'examen des dossiers a permis de constater que, dans la majorité des cas, le Programme d'ÉE a respecté les délais établis pour l'examen et la présentation des commentaires. Bien que l'examen des dossiers a

révélé que le Programme d'ÉE a tardé à présenter des commentaires sur quatre échéances internes au cours de l'examen de l'Énoncé des incidences environnementales (EIE) de trois projets de l'ACEE, rien n'indique que ces présentations tardives ont empêché l'expertise d'ECCC d'être prise en considération. De multiples sources de données indiquent toutefois que les échéanciers serrés prévus par la loi ont eu une incidence sur le contenu et la qualité des contributions du Programme d'ÉE. En particulier, les documents et les entrevues avec les intervenants ont souligné que les échéanciers actuels de l'ÉE ne sont pas toujours suffisants ou assez souples pour permettre aux experts d'ECCC de fournir un examen exhaustif de l'information fournie par les promoteurs, d'entreprendre des consultations importantes avec le public et les groupes autochtones ou de fournir une expertise scientifique approfondie et exhaustive. En plus des contraintes de temps imposées par la loi qui touchent l'ensemble du programme, le long processus d'approbation interne dont il est question à la section 3.5 crée des contraintes d'heures supplémentaires pour les experts d'ECCC.

L'échéancier susmentionné et les défis liés à l'accès à l'expertise figurent en bonne place dans les résultats de l'évaluation. Certains éléments indiquent toutefois que ces problèmes ne sont pas vécus de la même façon dans tous les dossiers. Par exemple, les recommandations de quatre grands projets des 15 projets de l'échantillon de l'examen des dossiers (Tazi Twé, Whabouchi, GNL Pacific Northwest et projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain) représentaient plus de la moitié de toutes les recommandations du Programme d'ÉE (52 %) au cours de la période d'évaluation[16]. Certains intervenants et la majorité des représentants du programme consultés étaient d'avis que le Programme d'ÉE dispose généralement de ressources suffisantes pour remplir son mandat en tant qu'organisme de coordination. Toutefois, le Programme d'ÉE n'est pas toujours bien préparé pour le volume de travail requis pour les ÉE de grands projets ou de projets complexes, ce qui peut exiger plus de ressources que les ÉE auxquelles le programme contribue habituellement.

Les changements proposés au régime d'évaluation environnementale actuel, qui ont été déposés au Parlement en février 2018, pourraient avoir une incidence sur la capacité du Programme d'évaluation environnementale. Toutefois, le nouveau système proposé met l'accent sur la prise de décision guidée par la science, les données probantes et le savoir traditionnel autochtone, une nouvelle phase obligatoire de planification et d'engagement précoce et exige des efforts accrus dans des domaines comme la consultation autochtone, les évaluations régionales et stratégiques et le suivi une fois l'évaluation terminée. Par conséquent, il est probable que le Programme d'évaluation environnementale jouera un rôle accru dans le processus d'évaluation environnementale (ou d'évaluation des répercussions).

[16] Le projet GNL Pacific Northwest, dirigé par l'ONE, a formulé le plus grand nombre de recommandations dans le cadre du Programme d'ÉE, soit 35 au total.

5. Conclusions, recommandations et réponse de la direction

5.1 Conclusions

Pertinence

Dans l'ensemble, la participation d'ECCC au processus d'ÉE par l'entremise du Programme d'ÉE demeure pertinente. Les résultats de l'évaluation fournissent la preuve d'un besoin continu d'évaluations environnementales en général, ainsi que les objectifs particuliers du Programme d'évaluation environnementale. Dans le cadre du Programme d'ÉE, les experts d'ECCC apportent leur expertise sur les effets environnementaux des initiatives de développement afin d'appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes. Cela est essentiel pour s'assurer que les effets environnementaux négatifs associés aux projets désignés sont évités ou minimisés.

Le programme s'harmonise avec les priorités fédérales actuelles et est conforme aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral énoncés dans la loi et au mandat de la ministre de l'Environnement.

Rendement – efficacité

Dans l'ensemble, les données indiquent que le Programme d'ÉE progresse vers l'atteinte des résultats escomptés. Plus particulièrement, l'évaluation a permis de faire les constatations suivantes :

- Les conseils d'experts des directions générales d'ECCC se reflètent généralement bien dans les conseils consolidés présentés par le programme aux autorités responsables de réaliser les ÉE.
- L'information ou les connaissances des spécialistes et des experts d'ECCC se reflètent, pour la plupart, dans les recommandations des décideurs, les conclusions et les documents finaux de l'ÉE.
- Les soumissions au Programme d'ÉE sont étroitement liées au mandat législatif et stratégique d'ECCC et, à ce titre, caractérisent adéquatement les effets environnementaux pertinents au mandat d'ECCC.
- Le Programme d'évaluation environnementale a contribué à la mise au point de politiques et de cadres d'évaluation environnementale au cours de la période d'évaluation.

Le processus d'approbation du Programme d'ÉE a pour fonction importante de veiller à ce que les avis scientifiques provenant de diverses sources au sein d'ECCC soient uniformes, de grande qualité, ciblés et pertinents. Toutefois, la perception relativement répandue parmi les intervenants consultés dans le cadre de l'évaluation selon laquelle le processus d'approbation interne était « lourd » et a eu une incidence négative sur les délais dont disposent les experts pour faire leur travail et effectuer l'assurance de la qualité. De plus, le besoin de communiquer plus clairement les niveaux d'approbation nécessaires et le rôle des directeurs régionaux a été identifié.

Le Programme d'ÉE a mis en place un certain nombre d'initiatives et de mécanismes visant à accroître l'efficacité des processus d'ÉE, y compris des protocoles d'entente pour clarifier les attentes, l'utilisation d'une « approche à guichet unique » pour engager des experts et la mise au point et le partage d'orientations et d'objectifs. Bien que ces initiatives aient été efficaces, le programme continue de faire face à des défis découlant de l'absence d'un outil global pour le suivi des projets, la gestion de l'information et l'intégration des données. Il s'agit là d'une exigence essentielle compte tenu de la dispersion géographique de l'équipe du programme, des volumes importants de données et du nombre élevé de projets simultanés qui sont en cours dans des délais serrés.

Conception et prestation

Les résultats de l'évaluation indiquent que la conception du Programme d'ÉE est généralement appropriée pour atteindre les résultats escomptés et que le programme a été mis en œuvre comme prévu.

Les éléments de conception, tels que l'approche à guichet unique et le modèle de soutien expert à trois niveaux du Programme d'ÉE, fonctionnent bien et sont considérés comme des pratiques exemplaires.

Le Programme d'ÉE a fait face à des défis liés aux ressources ou aux capacités, en particulier en ce qui a trait au respect des échéanciers serrés prévus par la loi et à l'accès en temps opportun à de l'expertise scientifique. De plus, les exigences en matière de capacité peuvent changer à la lumière des réformes prévues à la suite des nouveaux changements proposés au régime d'évaluation environnementale actuel, qui ont été déposées au Parlement en février 2018.

L'évaluation a révélé que la gouvernance du Programme d'ÉE fonctionne, dans la plupart des cas, comme prévu. Les rôles et les responsabilités de ceux qui fournissent des conseils aux ÉE dans le cadre du Programme d'ÉE sont clairs et bien compris. Les divers comités ont facilité l'échange d'information et la communication sur une variété de sujets, bien que certains intervenants estimaient qu'il serait avantageux de mettre davantage l'accent sur la planification, l'établissement des priorités et la prise de décisions.

Le Programme d'ÉE n'a actuellement aucune stratégie officielle de mesure du rendement et l'information sur le rendement fait défaut pour bon nombre des résultats escomptés du programme. Des travaux sont en cours pour mettre au point une stratégie de mesure du rendement dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (CT).

5.2 Recommandations et réponse de la direction

Les recommandations suivantes sont destinées au sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement d'ECCC, en sa qualité de haut fonctionnaire ministériel responsable de la gestion du programme d'ÉE.

Recommandation 1

Recommandation 1 : développer et mettre en œuvre des pratiques améliorées de suivi de projets et de gestion de l'information.
Le personnel du programme d'évaluation environnementale (PÉE) travaille dans des bureaux situés partout au pays. Il gère d'importants volumes d'information et de documents pour de nombreux projets simultanés qui sont assujettis à des échéanciers serrés et à des approbations. Toutefois, aucun système central d'intégration des données n'est actuellement en place pour héberger l'information sur les projets, permettre la collaboration dans le cadre du PÉE, assurer l'intégrité et le contrôle de la qualité des données, déterminer les niveaux d'approbation nécessaires et faire le suivi de l'état d'avancement des projets. La nécessité d'un tel système pour améliorer l'efficience est bien établie grâce aux données d'évaluation et aux évaluations internes menées par le PÉE. Les données indiquent également que le PÉE pourrait tirer profit de l'amélioration de ses processus internes de suivi et de réponse aux demandes de suivi des autorités responsables. Le PÉE avait déjà identifié ce besoin et avait mis au point un tel système en collaboration avec la Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF). Toutefois, on a mis un terme au soutien pour cet outil. Ainsi, le projet a été abandonné en 2016 avant d'être mis en œuvre. À l'heure actuelle, aucun outil de remplacement n'a été identifié pour répondre aux besoins du PÉE dans ce domaine.
Énoncé d'accord ou de désaccord
Le sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement est d'accord avec la recommandation.
Réponse de la direction
Le Programme d'évaluation environnementale (PÉE) examinera les outils de suivi des projets disponibles. En se fondant sur cet examen, le PÉE mettra en œuvre un outil approprié pour répondre aux besoins du programme. Du point de vue de la gestion de l'information, le PÉE continuera d'explorer des gains d'efficacité et des solutions pour mieux gérer l'information, y compris la mise au point d'une structure de dossiers et d'une nomenclature nationale.

Produit livrable	Calendrier	Partie responsable
Mettre en place un outil de suivi de projet et un système de gestion de l'information	Décembre 2018	Directeur exécutif, Division de l'évaluation environnementale

Recommandation 2

Recommandation 2 : examiner et déterminer les occasions visant à clarifier et à rationaliser, s'il y a lieu, les approbations internes des conseils reçus d'experts dans le cadre du Programme d'évaluation environnementale (PÉE).

L'évaluation a révélé que le processus d'examen et d'approbation des contributions d'experts avant leur présentation aux autorités responsables était trop complexe et, dans certains cas, peu clair. Le Programme d'évaluation environnementale (PÉE) doit mener ses activités dans les délais prescrits par la loi. Le processus d'approbation vise à améliorer la qualité globale et l'uniformité nationale des présentations du PÉE. On craint toutefois que la structure d'approbation interne actuelle limite le temps dont disposent les experts pour analyser l'information et formuler des conseils, ce qui pourrait avoir une incidence sur la qualité de leurs commentaires. De plus, l'évaluation a fait ressortir la nécessité de communiquer plus clairement les niveaux d'approbation nécessaires pour différents domaines ou types d'expertise, le rôle des directeurs régionaux et d'autres niveaux de gestion dans l'approbation des présentations du PÉE et la répartition des responsabilités en matière d'approbation au sein du Programme d'ÉE lui-même.

Énoncé d'accord ou de désaccord

Le sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement est d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction

Le Programme d'évaluation environnementale (PÉE) examinera les rôles et les responsabilités, ainsi que les normes de service à chaque étape du processus d'ÉE et cherchera les possibilités d'amélioration. En se fondant sur cet examen, le PÉE mettra en œuvre un système d'approbation interne simplifié, tout en veillant à ce que les responsabilités soient respectées.

Dans un premier temps, le PÉE mettra au point un document d'orientation sur la préparation des demandes d'information.

Produits livrables	Calendrier	Partie responsable
Mettre au point un document d'orientation sur la préparation des demandes d'information.	Juin 2018	Directeur exécutif, Division de l'évaluation environnementale
Mettre en œuvre un système d'approbation interne simplifié	Octobre 2018	Directeur exécutif, Division de l'évaluation environnementale

Annexe A : description du programme

Aperçu

Le principal domaine d'activité du Programme d'évaluation environnementale (Programme d'ÉE) est la participation d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) aux évaluations environnementales (ÉE) de projets désignés en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012) (LCEE 2012) et d'autres lois fédérales sur l'ÉE dans le Nord[17]. De plus, le Programme d'ÉE réalise des examens environnementaux des projets sur le territoire domanial et des projets réalisés à l'extérieur du Canada, conformément aux articles 67 à 72 de la LCEE 2012, et apporte son expertise scientifique à d'autres ministères fédéraux dans leurs efforts pour s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de l'article 67. Par l'entremise du Programme d'ÉE, ECCC apporte son expertise scientifique au processus d'ÉE, fournissant ainsi une plateforme permettant à ECCC de contribuer à la santé des écosystèmes. Les domaines d'expertise couverts par le mandat d'ECCC comprennent :

- La conservation et la protection des oiseaux migrateurs et de leur habitat
- La prévention de rejets ou d'une immersion irréguliers d'une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons
- La gestion des substances toxiques
- Les objectifs, les recommandations et les codes pratiques relatifs à la qualité de l'environnement
- Prévention de la pollution
- Préservation des espèces en péril désignées par le COSEPAC (Comité sur la situation des espèces en péril au Canada).
- La gestion des réserves nationales de faune
- La conservation des terres humides du Canada
- La conservation de la biodiversité du Canada
- La promotion du développement durable
- La gestion des eaux frontalières
- La conservation et la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs
- Protection de la qualité de l'air contre les contaminants
- Conséquences du changement climatique
- Information météorologique (incluant sur les phénomènes de temps violent)
- Collecte de données environnementales

Contexte législatif

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE), qui est entrée en vigueur en 1995, est la loi qui régit le processus fédéral d'évaluation environnementale dans les provinces canadiennes.

[17] La LCÉE 2012est la loi sur l'évaluation environnementale qui s'applique aux provinces canadiennes. Dans le Nord, quatre autres lois et ententes guident le processus d'évaluation environnementale : La *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la *Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut*; et la Convention définitive des Inuvialuit.

La Loi a été modifiée en 2010 et en 2012 afin de réduire les dédoublements, d'améliorer les délais, de réduire le fardeau réglementaire, d'améliorer la protection de l'environnement et d'accroître la consultation des Autochtones. Lorsque la LCEE 2012 est entrée en vigueur, la plupart des évaluations environnementales entreprises en vertu de l'ancienne loi se sont poursuivies en vertu de cette loi, à l'exception des évaluations environnementales menées par des commissions d'examen qui ont été transférées à la LCEE, 2012.

Les objectifs de la LCEE 2012 sont :

- de protéger les composantes de l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement contre tous effets environnementaux négatifs importants d'un projet désigné;
- de veiller à ce que les projets désignés exigeant l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction par une autorité fédérale en vertu d'une loi fédérale autre que la présente loi soient étudiés avec soin et prudence afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants;
- de promouvoir la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux et la coordination de leurs activités en matière d'évaluation environnementale;
- promouvoir la communication et la collaboration avec les peuples autochtones en matière d'évaluation environnementale;
- de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer de façon significative à l'évaluation environnementale;
- de veiller à ce que l'évaluation environnementale soit menée à terme en temps opportun;
- de veiller à ce que soient étudiés avec soin et prudence, afin qu'ils n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants, les projets au sens de l'article 66 qui sont réalisés sur un territoire domanial, qu'une autorité fédérale réalise à l'étranger ou pour lesquels elle accorde une aide financière en vue de leur réalisation à l'étranger;
- d'inciter les autorités fédérales à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;
- encourager l'étude des effets cumulatifs des activités physiques dans une région et la prise en compte des résultats de cette étude dans les évaluations environnementales.

En vertu de la LCEE 2012, les autorités responsables (AR), qui comprennent la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), l'Office national de l'énergie (ONE) et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), veillent à ce qu'une ÉE soit menée avant l'approbation du projet. Le processus d'ÉE est éclairé par les connaissances et les conseils fournis par les autorités fédérales (AF)[18], y compris ECCC. ECCC a l'obligation légale de fournir des conseils d'experts aux

[18] Une autorité fédérale est a) un ministre du droit de la Couronne du Canada; (b) un organisme du gouvernement du Canada ou une société d'État mère, au sens du paragraphe 83 (1) de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), ou tout autre organisme établi par une loi fédérale ou en vertu d'une loi du Parlement qui est responsable en dernier ressort, par l'intermédiaire d'un ministre de la Couronne du chef du Canada, devant le Parlement de la conduite de ses affaires (c) tout ministère ou établissement public figurant à l'annexe I ou II de la Loi sur la gestion des finances publiques et (d) tout autre organisme figurant à l'annexe 1 de la LGFP. En vertu de la LCÉE 2012, ECCC est considéré comme une autorité fédérale. Sur demande, les autorités fédérales doivent fournir de l'expertise, des

AR, dans les délais prescrits par la loi et, après l'approbation du projet, ECCC peut avoir un rôle de réglementation pour permettre certaines activités (par exemple, l'autorisation d'immersion en mer en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999), ainsi que le programme de suivi de l'ÉE. ECCC collabore également avec les autorités provinciales dans le cadre d'évaluations environnementales substitutives[19],[20].

Lois et ententes sur les revendications territoriales dans le Nord

Dans les trois territoires canadiens, ECCC participe aux processus d'évaluation et de réglementation liés à l'environnement en vertu des lois territoriales et des accords de revendication territoriale, qui sont centrés sur une gamme beaucoup plus vaste de projets. Plus précisément, le travail d'évaluation environnementale est régi par :

- la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest, qui est administrée par l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie et divers offices d'aménagement du territoire et des terres et des eaux[21];
- la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon qui est administrée par l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon;
- l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut au Nunavut, où trois offices de cogestion, soit la Commission d'aménagement du Nunavut, la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et l'Office des eaux du Nunavut, sont responsables de l'administration des processus de réglementation des projets dans le territoire;
- dans la région désignée des Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest, le processus d'évaluation environnementale est régi par l'article 11 de la Convention définitive des Inuvialuit (CDI) ainsi que par la LCEE 2012.

Rôles et responsabilités

La responsabilité globale des activités d'évaluation environnementale d'ECCC incombe au SMA de la Direction de la protection de l'environnement et au directeur général de la Direction des activités de protection de l'environnement (DAPE), qui dirige les activités du Programme d'ÉE. La DAPE est chargée d'assurer l'uniformité des approches ministérielles et des politiques et procédures nationales du Programme d'ÉE. Des groupes régionaux de la DAPE sont responsables de l'exécution du programme.

---

connaissances et de l'information à l'une des trois autorités responsables (l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie). De même, en vertu des lois territoriales et des ententes sur les revendications territoriales, ECCC doit fournir l'expertise requise pour influencer les conseils d'examen ou de cogestion.

[19] Pour les ÉE substituées, un processus provincial est utilisé pour satisfaire aux exigences de la LCÉE et le ministre fédéral est tenu de prendre une décision finale. Dans le cadre d'une ÉE d'équivalence, un processus d'ÉE provincial remplace complètement les processus d'ÉE fédéraux et aucune décision n'est requise de la part du ministre fédéral.

[20] En vertu de la législation du Nord, ECCC joue un rôle similaire en fournissant une expertise aux commissions de gestion des ressources et d'examen des répercussions dans le Nord. ECCC peut également agir à titre d'organisme de réglementation pour la délivrance de permis ou de licences.

[21] Il s'agit notamment de l'Office Gwich'in des terres et des eaux, de l'Office des terres et des eaux du Sahtu et de l'Office des terres et des eaux du Wek'èezhìi.

Les coordonnateurs de l'ÉE de chaque région gèrent la participation d'experts et de spécialistes d'autres directions générales d'ECCC au cours de projets individuels. L'expertise pour les examens d'ÉE provient de la Direction de la protection de l'environnement, y compris la DAPE et des groupes sectoriels (par exemple, mines, énergie et transport, pétrole et gaz), du Service canadien de la faune, de la Direction générale des sciences et de la technologie et du Service météorologique du Canada.

Activités de programme

Les activités entreprises dans le cadre du Programme d'ÉE mettent l'accent sur :

- la participation aux évaluations environnementales fédérales, y compris celles du Nord;
- l'apport d'expertise scientifique dans les évaluations environnementales territoriales et provinciales, qui visent collectivement à fournir à ECCC une plateforme pour contribuer à la santé des écosystèmes.

En vertu de la LCEE 2012, ECCC a la responsabilité légale de fournir l'information et les connaissances des spécialistes ou des experts liées à son mandat de protection et de conservation de l'environnement. Les mêmes responsabilités s'appliquent aux exigences de l'évaluation environnementale dans le Nord en vertu de la loi susmentionnée (comme les ententes sur les revendications territoriales). Le Ministère a également la responsabilité, en vertu des articles 67 à 72 de la LCEE 2012, de veiller à ce que ses activités physiques menées sur les terres fédérales ou à l'extérieur du Canada n'entraînent pas d'effets environnementaux négatifs importants. Les trois grandes phases du processus d'ÉE et d'examen réglementaire en vertu de la LCEE 2012 sont présentées au tableau 2.

Tableau 2 : phases de l'évaluation environnementale fédérale

Phase	Mesures d'Environnement et Changement climatique Canada
Phase préalable d'ÉE	• Examiner la description du projet et le mandat de l'ÉE de la province ou de l'organisme • Donner des conseils à l'autorité responsable sur la question de savoir si le promoteur a bien caractérisé les effets environnementaux négatifs d'un projet afin qu'elle puisse entreprendre l'examen de l'ÉE.
Phase de l'ÉE	• Fournir des conseils et de l'expertise dans les domaines relevant du mandat d'ECCC aux autorités responsables, y compris un examen de la documentation relative à l'ÉE (par exemple, les énoncés des incidences environnementales[22] et les documents techniques à l'appui).

[22] Les énoncés des incidences environnementales donnent un aperçu de l'information que les promoteurs doivent inclure dans leur identification et leur évaluation des effets environnementaux potentiels du projet (LCÉE). Éléments de base de l'évaluation environnementale fédérale.

Phase	Mesures d'Environnement et Changement climatique Canada
	• Participation à des rencontres avec des intervenants clés • Rapports d'examen • Examiner l'ébauche de la décision et les conditions de l'ÉE
	Pour les commissions et les conseils d'examen
	• Fournir des conseils et de l'expertise dans les domaines relevant du mandat d'ECCC à la commission ou aux commissions d'examen, ce qui comprend l'examen des ententes des commissions d'examen, du mandat et de la documentation de l'ÉE afin de repérer les renseignements manquants et de fournir des commentaires techniques, de participer aux audiences publiques et de répondre aux engagements de la commission d'examen • Une fois l'examen par une commission ou l'audience du conseil terminé, ECCC peut également participer au processus d'approbation ou à la préparation de la réponse du gouvernement, selon le cas
Phase postérieure à l'ÉE	• Si les organismes de réglementation le demandent, examiner les demandes de permis ou de licence des promoteurs et suivre le processus d'approbation propre à la réglementation et fournir de l'information aux promoteurs qui communiquent avec ECCC • À la demande d'une autorité responsable, donner des conseils sur la conception et la mise en œuvre du programme de suivi de l'ÉE.

Initiative du Bureau de gestion des grands projets

ECCC participe également aux travaux du Bureau de gestion des grands projets (BGGP), qui a été créé en 2007 afin d'assurer un processus prévisible et opportun pour les évaluations environnementales et les examens réglementaires des grands projets de ressources naturelles. Le BGGP est hébergé dans RNCan. Il fournit des fonds à ECCC et à d'autres ministères fédéraux pour appuyer leur participation à de grands projets de ressources naturelles. L'initiative du BGGP n'est pas incluse dans la portée de la présente évaluation.

Bureau de gestion des projets nordiques

Le Bureau de gestion des projets nordiques (BGPN) a été créé en septembre 2009 dans le cadre de l'Initiative d'amélioration du régime de réglementation dans le Nord. En tant que programme de base au sein de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor), il appuie le développement économique dans les trois territoires.

Le Protocole d'entente définissant les modalités et la portée de la coopération entre les ministères et organismes fédéraux et le bureau de gestion des projets nordiques pour la coordination des

projets nordiques a été signé entre CanNor et huit autres ministères et organismes[23]. Le protocole d'entente établit un cadre pour le travail du BGPN avec les ministères fédéraux, tout en décrivant les outils que CanNor utilise pour appuyer la gestion des grands projets dans le Nord. Il engage les parties à travailler en collaboration pour mener à bien les activités et s'acquitter de leurs obligations pendant les évaluations environnementales, les permis réglementaires et d'autres processus décisionnels dans les trois territoires.

Gouvernance

Le Programme d'ÉE contribue au résultat stratégique d'ECCC : « L'environnement naturel du Canada est préservé et restauré pour les générations actuelles et futures. » Selon l'architecture d'alignement des programmes de 2016-2017, le Programme d'ÉE est situé sous l'activité de programme 1.3 Écosystèmes durables.

Les comités et les mécanismes de gouvernance suivants jouent un rôle dans la gouvernance du programme d'ÉE.

- **Le Comité de coordination de l'évaluation environnementale du sous-ministre (CCÉESM)** Le mandat du CCÉESM est de veiller à ce qu'ECCC apporte une perspective stratégique et ministérielle aux projets d'ÉE. Le rôle du comité est de s'assurer qu'une approche globale est adoptée pour la participation des ministères à l'ÉE et que les points de vue ministériels sont consolidés pour appuyer la prise de décision. Le CCÉESM comprend le sous-ministre et le sous-ministre délégué; les sous-ministres adjoints (SMA) de la DGPE, du SCF, de la DGST, du SMC, de la Direction générale des politiques stratégiques et de la DGSMF; le directeur général (DG), Communications; le DG, DAPE; le directeur exécutif, DÉE; et le chef des Services juridiques d'ECCC.
- Les **réunions bilatérales des SMA** se tiennent avec la DAPE-ÉE et de même pour les GES-ÉE : L'objectif principal de ces réunions est d'engager le SMA et de lui présenter un bilan sur les questions qui nécessitent des décisions concernant la stratégie et les politiques. Les décisions prises dans ces forums de discussion sont mises en œuvre par les coordonnateurs de l'ÉE dans l'ensemble du pays.
- **Comité des directeurs généraux de l'évaluation environnementale (CDGÉE)** Le CDGÉE est un comité interprofessionnel dont le rôle principal est de partager l'information, de donner des conseils et de servir de forum de gouvernance pour guider ECCC dans le respect de ses obligations en vertu de la LCEE 2012. Ses principaux objectifs sont de fournir une orientation sur les questions émergentes, stratégiques et politiques relatives aux ÉE et sur l'examen des projets d'ÉE par ECCC. Le CDGÉE comprend les directeurs généraux et les directeurs exécutifs de la DGPE, de la DGST, du SCF, du SMC et de la DGPS.
- **Conseil d'administration (CA) d'ÉE :** Les principaux objectifs du CA sont d'assurer la surveillance des ÉE, de s'assurer que les rôles et les responsabilités sont clairement définis,

[23] Ces ministères et organismes comprennent ECCC, RNCan, le ministère des Pêches et des Océans, Affaires autochtones et du Nord Canada, Transports Canada, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie.

que l'intégrité de la conception du programme (par exemple, la structure et la capacité) est maintenue et que le rendement est mesuré. Le CA assure également le leadership et l'orientation sur les questions de gestion et de planification, y compris l'établissement des priorités, ainsi que sur les questions stratégiques et politiques relatives aux ÉE. Au besoin, il fait appel à d'autres parties d'ECCC pour s'assurer que les projets d'ÉE sont appuyés adéquatement. Enfin, il fournit une orientation stratégique sur les principaux projets d'ÉE afin d'assurer l'uniformité à l'échelle du pays. Le conseil d'administration comprend le DG de la DAPE, le directeur exécutif, DÉE et tous les directeurs régionaux.

- **Comité des gestionnaires de l'ÉE (CGÉE) :** L'objectif du CGÉE est de réaliser des évaluations environnementales plus opportunes, plus cohérentes et plus efficaces au niveau fédéral, conformément aux directives reçues des ministres et des sous-ministres. L'objectif principal du comité est de renforcer la communication et les relations de travail entre les représentants de haut niveau des principaux ministères et organismes fédéraux impliqués dans l'évaluation environnementale, afin d'assurer la coordination entre l'administration centrale de l'ÉE dans la région de la capitale nationale et les bureaux régionaux à travers le pays. Le travail du CGÉE comprend l'établissement de stratégies communes et d'approches cohérentes, le partage des meilleures pratiques et la recherche d'opinions juridiques consolidées sur des questions.

Gouvernance et gestion interministérielle

ECCC participe également à la coordination interministérielle pour des types particuliers d'évaluations environnementales, comme celles gérées par le BGGP et le BGPN.

- **Comité des sous-ministres sur les grands projets :** Le Comité des sous-ministres sur les grands projets sert d'organe directeur pour la mise en œuvre de l'initiative du BGGP. Ce comité fournit une orientation pour la résolution des questions relatives aux projets et aux politiques et supervise l'application de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation. Le comité est présidé par le sous-ministre de RNCan et comprend les sous-ministres des ministères fédéraux chargés de la réglementation, le président de l'ACEEE et de la CCSN et le président de l'ONE. Des groupes de travail interministériels ont été créés au niveau des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux et aux niveaux opérationnels afin d'assurer une communication efficace avec les ministères fédéraux et les organismes responsables de la réglementation sur des questions clés et de faciliter la collaboration et la coopération.
- **Projets nordiques :** Le Bureau de gestion des projets nordiques facilite l'engagement du gouvernement fédéral dans les systèmes de réglementation du Nord et offre un point d'entrée unique aux intervenants intéressés à l'examen de l'ÉE ou aux processus réglementaires de délivrance de permis pour les projets. Le BGPN utilise le réseau existant du BGGP, composé de SM, de SMA et de comités au niveau des DG et de comités expressément mandatés pour le Nord.

Partenaires et intervenants

ECCC collabore avec d'autres ministères et organismes fédéraux ainsi qu'avec les provinces et les territoires pour mener le processus d'évaluation environnementale et satisfaire aux exigences législatives de la législation fédérale en matière d'évaluation environnementale, de la législation nordique et des ententes sur les revendications territoriales. Par exemple, ECCC travaille en collaboration avec les provinces qui demandent une substitution ou une exemption en vertu de la LCEE 2012, afin de s'assurer que les normes sont respectées et que des évaluations fiables et de hautes qualités sont réalisées. ECCC consulte également divers intervenants, y compris des groupes autochtones, pour des raisons telles que les obligations statutaires et contractuelles, les politiques et la bonne gouvernance et l'obligation de consulter découlant de la common law. Plus précisément, des consultations sont entreprises afin de donner aux intervenants l'occasion de commenter des questions telles que les effets environnementaux potentiels du projet et la façon dont ils devraient être inclus dans l'évaluation environnementale et les répercussions potentielles d'un projet sur les droits ancestraux ou issus de traités potentiels ou établis, qu'il s'agisse de droits ancestraux ou issus de traités. De plus, une partie de la recherche du Programme d'ÉE est réalisée en partenariat avec des universitaires de l'extérieur ou d'autres ministères fédéraux.

Affectation des ressources

Le tableau 3 présente les dépenses financières du sous-programme 1.3.2, Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes, par direction générale et type de dépenses, pour la période allant de l'exercice 2011 à 2012 à l'exercice 2016 à 2017. La portée du sous-programme 1.3.2 est plus large que celle du Programme d'ÉE et, par conséquent, les dépenses présentées comprennent à la fois les dépenses liées au Programme d'ÉE et d'autres activités liées à l'évaluation de l'écosystème, y compris la recherche sur la toxicologie de la faune.

Bien que le tableau 3 présente également les subventions et contributions (S et C), les S et C allouées au Programme d'évaluation environnementale servent principalement à appuyer des activités qui dépassent la portée de la présente évaluation, comme les activités associées à la toxicologie de la faune, le Centre canadien coopératif de la santé de la faune, qui contribue à la toxicologie de la faune par ses travaux sur la Stratégie et la politique sur les maladies de la faune et la surveillance par l'entremise du SCF.

Tableau 3 : dépenses financières pour le volet 1.3.2 de l'Architecture d'alignement des programmes : Évaluation des écosystèmes et de l'environnement

	2011 à 2012	2012 à 2013	2013 à 2014	2014 à 2015	2015 à 2016	2016 à 2017
	Montants réels	Montants réels	Montants réels	Montants réels	Montants réels	Montants réels
Direction de la protection de l'environnement (DPE) (anciennement la Direction générale de l'intendance environnementale)						
Salaires (et RASE)	6 953 129	11 935 964	13 731 440	12 633 610	11 392 066	11 011 544
F et E	1 749 017	1 559 123	1 350 145	998 030	825 903	799 018
RNVC	0	0	0	0	(66 148)	(48 247)
Immobilisations	26 339	0	0	0	0	0
S et C	400 000	0	50 000	0	510 000	0
ETP	0	112	110	111	105	105
Total	**9 128 485**	**13 495 087**	**15 131 585**	**13 631 640**	**12 661 821**	**11 762 315**
Direction générale des sciences et de la technologie (DGST)						
Salaires (et RASE)	3 019 419	3 918 510	5 706 951	5 063 718	4 825 778	6 320 585
F et E	713 646	1 672 859	1 542 925	1 209 342	1 810 458	5 144 832
RNVC	0	0	0	0	(1 102 430)	(3 555 465)
Immobilisations	1 062 860	375 390	866 587	614 365	217 844	367 006
S et C	130 000	70 000	3 000	155 000	223 764	220 000
ETP	0	47	58	53	52	75
Total	**4 925 925**	**6 036 759**	**8 119 463**	**7 042 425**	**5 975 414**	**8 496 958**
Autres (Service météorologique du Canada [SMC], Direction générale de la politique stratégique [DGPS] et Bureau des directeurs généraux régionaux [BDGR], Direction générale des services ministériels et des finances [DGSFM]).						
Salaires (et RASE)	0	223 938	214 411	356 870	2 509	0
F et E	2 502 472	2 328 245	2 350 199	2 451 983	2 126 441	2 428 043
RNVC	0	0	0	0	0	0
Immobilisations	0	105 000	131 080	0	0	0
S et C	0	0	0	0	0	0
ETP	0	2	1	3	0	0
Total	**2 502 472**	**2 657 183**	**2 695 690**	**2 808 853**	**2 128 950**	**2 428 043**
Total du Volet 1.3.2. Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes du programme d'ÉE de l'AAP						
Salaires (et RASE)	9 972 548	16 078 412	19 652 802	18 054 198	16 220 353	17 332 129
F et E	4 965 135	5 560 227	5 243 269	4 659 355	4 762 802	8 371 893
RNVC	0	0	0	0	(1 168 578)	(3 603 712)
Immobilisations	1 089 199	480 390	997 667	614 365	217 844	367 006
S et C	530 000	70 000	53 000	155 000	733 764	220 000
Total	**16 556 882**	**22 189 029**	**25 946 738**	**23 482 918**	**20 766 185**	**22 687 316**
Total ETP	**0**	**161**	**169**	**167**	**157**	**180**

Source : Données financières d'ECCC.

Annexe B : résultats escomptés du programme

Les résultats escomptés du programme ont été utilisés dans l'évaluation pour évaluer le rendement. Ces résultats ont été définis dans le cadre de la mise au point du profil d'information sur le rendement pour le Programme d'évaluation environnementale, qui est une exigence de la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor.

Résultats directs

- Les connaissances et les informations fournies par les spécialistes/experts d'ECCC sont prises en compte dans les recommandations et les conclusions des décideurs
- Les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent de façon appropriée les effets environnementaux et les mesures d'atténuation pertinentes pour le mandat d'ECCC et proposent des méthodes appropriées
- Incorporation des recommandations d'ECCC dans les politiques et les cadres d'évaluation environnementale

Résultats intermédiaires

- Les effets environnementaux résiduels importants visés par le mandat d'ECCC sont pris en compte dans le processus d'approbation des ÉE, y compris tout suivi requis
- Efficacité et efficience accrues des processus d'ÉE

Résultat final

- Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale

Annexe C : stratégie d'évaluation

Objectif et portée

La présente évaluation a été réalisée afin de répondre aux besoins en matière de renseignements de la haute direction. Une évaluation du Programme d'ÉE n'était pas obligatoire en vertu des exigences de la Politique sur les résultats de 2016 du CT. Cette évaluation traite de la pertinence et du rendement des activités du programme d'ÉE au cours de la période de cinq ans allant de 2012-2013 à 2016-2017.

Les activités suivantes ont donc été exclues de la portée de la présente évaluation :

- Participation d'ECCC à l'Initiative du Bureau de gestion des grands projets (IBGGP);
- Participation d'ECCC au Programme de surveillance des sables bitumineux;
- Dépenses de S et C liées aux activités d'évaluation des écosystèmes;
- Les activités scientifiques liées à l'évaluation des écosystèmes, y compris la toxicologie de la faune, qui sont également entreprises dans le cadre du sous-programme Évaluations environnementales et surveillance des écosystèmes (sous-programme 1.3.2 de l'AAP).

Questions d'évaluation

Les évaluateurs se sont penchés sur les questions suivantes : bon nombre des questions et des enjeux explorés dans le cadre de l'évaluation sont fondés sur les enjeux identifiés lors d'une évaluation préalable à l'évaluation de 2013 et d'entrevues d'établissement de la portée entreprises dans le cadre de la phase de planification de la présente évaluation.

Pertinence
Besoin continu du programme : Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et tient compte des besoins des Canadiens • Le programme est-il toujours nécessaire?
Harmonisation aux priorités du gouvernement : Évaluation des liens entre les objectifs du programme et i) les priorités du gouvernement fédéral et ii) les résultats stratégiques ministériels • Le programme harmonise-t-il et appuie-t-il les priorités passées et actuelles du gouvernement du Canada, y compris les priorités des principaux ministères fédéraux contributeurs? Y a-t-il des lacunes? • Le programme tient-il compte des résultats stratégiques d'Environnement et Changement climatique Canada?
Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral : Évaluation des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral liés à la prestation du programme • Est-ce que les rôles et les responsabilités actuels du gouvernement fédéral dans l'exécution du programme sont appropriés?

Rendement
Atteinte des résultats escomptés : Évaluation des progrès vers les résultats escomptés par rapport aux cibles de rendement et à la portée du programme, et évaluation de la conception du programme, ce qui comprend les liens et la contribution des produits aux résultats. Dans quelle mesure le Programme d'ÉE a-t-il progressé vers les résultats escomptés suivants?
Résultats directs
• Les connaissances et les informations fournies par les spécialistes/experts d'ECCC sont prises en compte dans les recommandations et les conclusions des décideurs • Les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent de façon appropriée les effets environnementaux et les mesures d'atténuation pertinentes pour le mandat d'ECCC et proposent des méthodes appropriées • Incorporation des recommandations d'ECCC dans les politiques et les cadres d'évaluation environnementale
Résultats intermédiaires
• Les effets environnementaux résiduels importants visés par le mandat d'ECCC sont pris en compte dans le processus d'approbation des ÉE, y compris tout suivi requis • Efficacité et efficience accrues des processus d'ÉE
Résultat final
• Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale
Efficacité : Évaluation de l'utilisation des ressources par rapport à la production de produits livrables et des progrès vers l'atteinte des résultats escomptés
• Le programme est-il conçu et exécuté comme prévu? • La structure de gouvernance est-elle claire et efficace? La structure de gouvernance appuie-t-elle la planification intégrée et l'établissement des priorités? • Des données sur le rendement sont-elles recueillies et présentées dans des rapports? Dans l'affirmative, servent-elles à informer la haute direction et les décideurs? • Les ressources du programme sont-elles proportionnelles aux résultats escomptés? • Le programme est-il exécuté de manière efficiente ou existe-t-il des domaines susceptibles d'être améliorés?

Approche et méthodologie de l'évaluation

Les constations et les conclusions présentées dans ce document reposent sur quatre méthodes de collecte de données :

- examen des documents;
- entrevues avec les intervenants clés;

- études de cas;
- étude des dossiers.

Les données probantes recueillies à l'aide de ces quatre méthodologies ont été mises en correspondance et utilisées pour mettre au point les constatations et les conclusions de l'évaluation.

Examen des documents

L'examen des documents a fourni des données probantes liées à la majorité des questions d'évaluation. Il comprenait l'examen et l'analyse d'environ 350 documents individuels. La documentation pertinente comprenait les rapports ministériels sur le rendement (RMR), les rapports sur les plans et les priorités (RPP), les discours du Trône et les rapports budgétaires fédéraux, les rapports annuels, l'information financière, les comptes rendus des réunions des comités, les lois pertinentes, les communications internes et d'autres documents fournis par le Programme d'ÉE.

De plus, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a réalisé un examen ciblé des documents afin de comparer les approches adoptées par divers ministères dans la prestation d'expertise en vertu de la LCEE 2012. Quatre ministères, soit ECCC, Ressources naturelles Canada (RNCan), le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et Santé Canada, ont été choisis pour cette comparaison, puisque chaque ministère a un mandat en tant qu'autorité fédérale en vertu de la LCEE 2012. La Direction générale de la vérification et de l'évaluation a examiné la documentation interne de chaque ministère contenant de l'information sur les processus liés à la prestation de conseils et d'expertise à l'appui des ÉE, ainsi que de l'information pertinente accessible au public. Pour chaque ministère, l'examen a porté sur :

- les mandats législatifs, politiques et réglementaires;
- l'exécution du programme;
- la gouvernance;
- la gestion de l'information et les outils et directives internes;
- les partenariats et/ou les accords de coopération[24].

Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues avec des informateurs clés ont été utilisées pour solliciter des opinions et des observations éclairées sur les questions d'évaluation auprès de divers intervenants qui participent au Programme d'ÉE ou qui le connaissent bien. Les entrevues avec les informateurs clés ont fourni des données qualitatives pour répondre à presque toutes les questions d'évaluation. Trois guides d'entrevue ont été conçus en tenant compte du rôle des répondants et de leur contribution prévue à l'évaluation. Les guides d'entrevue comprenaient un guide détaillé à l'intention des gestionnaires et

[24] Les processus liés aux examens des effets environnementaux sur les terres fédérales et les terres à l'extérieur du Canada (c.-à-d. l'article 67 de la LCÉE 2012) et l'expertise fournie aux commissions d'examen du Nord à l'appui des régimes d'évaluation environnementale du Nord ont été exclus de cet examen comparatif.

du personnel du programme, un guide adapté aux partenaires internes d'ECCC et un guide à l'intention des intervenants externes, y compris les partenaires fédéraux et non fédéraux. En tout, 36 entrevues ont été réalisées avec 43 intervenants clés. Les entrevues ont été réalisées entre le 10 avril 2017 et le 15 mai 2017. Le tableau 4 présente la répartition des entrevues complétées par catégorie de répondants.

Tableau 4 : répartition des entrevues par catégorie d'informateurs clés

Catégorie d'informateurs clés	Nombre d'entrevues	Nombre d'informateurs clés
Personnel et gestionnaires du programme	10	10
Partenaires internes d'ECCC (y compris les experts de la DGST, de la DAPE, du SCF et du SMC	5	7
Partenaires fédéraux et intervenants externes (y compris les autorités responsables)	10	11
Intervenants non fédéraux qui participent au processus de la LCEE (y compris les provinces et les promoteurs du secteur privé)	4	6
Commissions d'examen du Nord et autres intervenants qui participent aux évaluations environnementales dans le Nord.	7	9
Total	**36**	**43**

Tableau 5 : légende de l'échelle utilisée pour commenter les réponses à l'entrevue

Descripteur utilisé	Pourcentage correspondant de répondants
Aucun informateur clé/aucun	0 %
Quelques informateurs clés	Moins de 25 %
Certains informateurs clés ou une minorité d'informateurs clés	25-44 %
Environ la moitié	45-55 %
Certains informateurs clés ou une minorité d'informateurs clés	56-75 %
La plupart des informateurs clés	76-95 %
Presque tous les informateurs clés	95-99 %
Tous les informateurs clés	100 %

Études de cas

Les études de cas permettent d'examiner en profondeur certaines activités de programme. Bien que les résultats des études de cas ne soient pas destinés à être généralisables à l'ensemble du programme, ils fournissent une vue d'ensemble utile des activités du programme, ainsi que des défis et des réussites particuliers qui ont été rencontrés au cours de l'exécution du programme.

Aux fins de la présente évaluation, les études de cas ont porté sur le rôle du Programme d'évaluation environnementale dans deux évaluations environnementales : l'évaluation environnementale du projet d'expansion de la mine Jackpine, menée sous l'autorité de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) et l'évaluation environnementale Projet

d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX), menée sous l'autorité de l'Office national de l'énergie (ONE). Ces évaluations environnementales ont été choisies, en consultation avec le Programme d'évaluation environnementale, pour les raisons suivantes :

- Les deux évaluations environnementales ont été réalisées à la suite de l'adoption de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE) de 2012 et ont fourni un examen approfondi des activités de programme relevant de deux autorités responsables (AR) établies en vertu de la LCEE 2012.
- Les deux évaluations environnementales étaient complexes, d'une grande portée et impliquaient des ressources du Programme d'évaluation environnementale à diverses étapes du processus d'évaluation environnementale.
- Les deux évaluations environnementales ont été réalisées au cours de la période d'évaluation. L'ÉE de TMX a été entièrement réalisée (du début à la fin) au cours de la période d'évaluation, tandis que l'ÉE de Jackpine a commencé avant la période d'évaluation.
- L'évaluation environnementale de Jackpine a été le premier projet dans le cadre duquel les contributions d'ECCC à des conditions exécutoires (une caractéristique établie par l'adoption de la LCEE 2012) ont été incluses dans la déclaration de décision.

Chaque étude de cas comportait deux sources de données : un examen ciblé des documents et des entrevues avec des informateurs clés avec des représentants du programme et des intervenants externes. Pour les deux études de cas, l'examen des documents comprenait un examen des types de documents suivants :

- Renseignements généraux disponibles sur les sites Web des AR;
- Documents finaux de l'ÉE, y compris le rapport final d'ÉE et l'énoncé de décision;
- Contributions au programme d'EÉE approuvées et soumises à diverses étapes du processus d'ÉE;
- Communications internes fournissant des preuves de demandes d'expertise, faites principalement par les coordonnateurs de l'ÉE;
- Rapports d'étape ou autres informations de suivi.

Deux guides d'entrevue ont été élaborés pour les entrevues de l'étude de cas : un pour les représentants du programme et l'autre pour les intervenants externes. Pour l'étude de cas de Jackpine, six entrevues avec des informateurs clés ont été réalisées avec un total de huit participants. Ces entrevues comprenaient six représentants de la Direction des activités de protection de l'environnement – évaluation environnementale (DAPE-EA) qui ont travaillé en étroite collaboration à l'évaluation environnementale de Jackpine; un représentant du SCF qui connaissait les contributions du SCF au Programme d'évaluation environnementale à l'appui de l'évaluation environnementale de Jackpine; et un représentant de l'ACEE, qui était l'AR pour cette évaluation environnementale.

Pour l'étude de cas du TMX, cinq entrevues individuelles avec des informateurs clés ont été réalisées, auxquelles ont participé deux représentants de la DAPE-ÉE qui ont beaucoup travaillé sur l'ÉE du TMX et trois représentants de groupes d'experts à l'extérieur de la DAPE-ÉE qui ont interagi étroitement avec le Programme d'ÉE et ont appuyé l'ÉE par des contributions d'experts.

Étude des dossiers

La dernière source de données pour cette évaluation était un examen des dossiers de toutes les évaluations environnementales en vertu des régimes de la LCEE 2012 qui ont été amorcés et terminés dans les délais prévus par l'évaluation. Cet examen des dossiers a fourni des données probantes concernant la conception, l'exécution et l'efficacité du Programme d'ÉE. En particulier, l'examen des dossiers a porté sur les indicateurs liés à la capacité du programme de respecter les échéanciers établis pour l'examen et les commentaires, à la mise en œuvre des recommandations du Programme d'ÉE et à l'influence des conseils sur les décisions d'ÉE.

Au total, 15 ÉE répondaient aux critères de l'examen. Ce total comprend :

- huit ÉE sous l'autorité de l'ACEE;
- trois évaluations environnementales substituées;
- huit ÉE sous l'autorité de l'ONE.

Aucune évaluation environnementale de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) ou des régimes d'ÉE du Nord n'a été entreprise et achevée dans les délais prévus dans le cadre de l'évaluation.

Les types de projets suivants ont été exclus de l'examen des dossiers :

- les projets transitoires achevés dans le cadre de la législation pré-LCEE 2012;
- les projets désignés comme étant terminés, annulés ou en suspens;
- les projets pour lesquels il a été déterminé qu'une ÉE n'était pas nécessaire;
- les projets désignés comme étant actifs ou en cours de réalisation.

Les 15 ÉE examinées mettaient en cause 14 promoteurs distincts. NOVA Gas Transmission Ltd (NGTL), une filiale en propriété exclusive de TransCanada PipeLines Limited, a proposé trois projets au cours de cette période. Le plus grand nombre de projets était basé en Colombie-Britannique (6 projets), suivi de l'Alberta (3 projets), de la Saskatchewan, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse (2 projets chacun) et du Québec (1 projet). La majorité des projets (9) se situaient dans le secteur pétrolier et gazier. Six projets étaient dans le secteur de l'exploitation minière et de la transformation, tandis qu'un était dans le secteur de la production d'électricité. Tous les projets sont inscrits comme étant « terminés » dans le registre de l'ACEE et ECCC a fourni une expertise pour chaque projet pris en compte dans l'examen des dossiers.

Annexe D : résumé des notes

Critères	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
Pertinence				
Le programme est-il toujours nécessaire?	•			
Le programme cadre-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral?	•			
Le programme cadre-t-il avec les priorités du gouvernement fédéral?	•			
Atteinte des résultats escomptés				
Dans quelle mesure le programme d'ÉE a-t-il permis d'obtenir les résultats escomptés?				
Résultats directs • Les connaissances et les informations fournies par les spécialistes/experts d'ECCC sont prises en compte dans les recommandations et les conclusions des décideurs • Les documents finaux d'ÉE des décideurs caractérisent de façon appropriée les effets environnementaux et les mesures d'atténuation pertinentes pour le mandat d'ECCC et proposent des méthodes appropriées • Incorporation des recommandations d'ECCC dans les politiques et les cadres d'évaluation environnementale	•	•		

Critères	Attentes satisfaites	Autres travaux requis	Attention prioritaire requise	Évaluation impossible
Résultats intermédiaires				
• Les effets environnementaux résiduels importants visés par le mandat d'ECCC sont pris en compte dans le processus d'approbation des ÉE, y compris tout suivi requis		•		
• Efficacité et efficience accrues des processus d'ÉE		•		
Résultat final				
• Réduction des effets environnementaux des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale				•
Critères de conception et de prestation				
Le programme est-il conçu et exécuté comme prévu?	•			
La structure de gouvernance est-elle claire et efficace? La structure de gouvernance appuie-t-elle la planification intégrée et l'établissement des priorités?		•		
Des données sur le rendement sont-elles recueillies et présentées dans des rapports? Dans l'affirmative, servent-elles à informer la haute direction et les décideurs?		•		
Les ressources du programme sont-elles proportionnelles aux résultats escomptés?		•		
Le programme est-il exécuté de manière efficiente ou existe-t-il des domaines susceptibles d'être améliorés?		•		

Annexe E : références

Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada. **Ottawa : 2009.**

Canada. Environnement Canada. Rapport ministériel sur le rendement 2011-2012. **Ottawa : 2012.**

Canada. Environnement Canada. Rapport ministériel sur le rendement 2012-2013. **Ottawa : 2013.**

Canada. Environnement Canada. Planifier un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada, 2013-2016. **Ottawa : 2013.**

Canada. Environnement Canada. Rapport ministériel sur le rendement 2013-2014. **Ottawa : 2014.**

Canada. Environnement Canada. Stratégie pour les sciences d'Environnement Canada 2014-2019. **Ottawa : 2014.**

Canada. Environnement Canada. Rapport ministériel sur le rendement 2014-2015. **Ottawa : 2015.**

Canada. Environnement Canada. Rapport sur les plans et priorités pour 2015-2016. **Ottawa : 2015**

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. Rapport ministériel sur le rendement 2015 à 2016. **Ottawa : 2016.**

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. Rapport sur les plans et priorités pour 2016-2017. **Ottawa : 2016.**

Canada. Ressources naturelles Canada. 10 faits sur les ressources naturelles au Canada. **Ottawa : 2017.**

Canada. Services Canada. Bâtir un terrain d'entente : une nouvelle vision pour l'évaluation des impacts au Canada. **Ottawa : 2017.**

Gondor, D. Inuit knowledge and environmental assessment in Nunavut, Canada. Sustainability Science, **2016, 11(1), 153–162.**

Smith, L. G. Impact Assessment and Sustainable Resource Management. Routledge : (2014).